

Companheiros servidores

o sindicalismo do setor público na CUT

Sidney Jard da Silva

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SILVA, SJ. *Companheiros servidores: o sindicalismo do setor público na CUT* [online]. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2015, 180 p. ISBN: 978-85-68576-83-0. Available from: doi: [10.7476/9788568576830](https://doi.org/10.7476/9788568576830). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/jnrq6/epub/silva-9788568576830.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PRÊMIO LOURIVAL GOMES MACHADO

COMPANHEIROS SERVIDORES:
O sindicalismo do setor público na CUT



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Prof. Dr. Klaus Werner Capelle - Reitor

Prof. Dr. Dácio Roberto Matheus - Vice-Reitor

Editora da UFABC

Prof^a. Dr^a. Adriana Capuano de Oliveira - Coordenação

Cleiton Fabiano Klechen

Marco de Freitas Maciel

Sidney Jard da Silva

COMPANHEIROS SERVIDORES:
O sindicalismo do setor público na CUT



São Bernardo do Campo - SP
2015

© Copyright by Editora da Universidade Federal do ABC (EdUFABC)

Todos os direitos reservados.

Produção editorial

Maíra Nassil

Capa e projeto gráfico

Ana C. Bahia

Diagramação

Jamile Faller

Impressão

Gráfica e Editora Copiart

CATALOGAÇÃO NA FONTE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
Responsável: Roberta Kelly Amorim de França CRB: 7660

331.8881

SILVc

SILVA, Sidney Jard da

Companheiros servidores : o sindicalismo do setor público na
CUT / Sidney Jard da Silva — São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2015.

184 p.

ISBN: 978-85-68576-22-9

1. Sindicalismo - CUT (Central Única dos Trabalhadores) 2. Organização
sindical - setor público 3. Políticas públicas - Brasil 4. Reforma da Previdência -
Brasil 5. Processo decisório I. SILVA, Sidney Jard da.

*Para Deise,
“A companheira”*

No espírito dos colarinhos-brancos há um conflito entre a realidade econômica e um sentimento anti-sindical. Não obstante suas aspirações, eles têm sido levados pelas realidades do século XX a uma vida econômica organizada à semelhança da dos operários, e gradualmente suas ilusões harmonizaram-se com as condições de sua existência.

W. Mills

AGRADECIMENTOS¹

Em 2001, o trabalho que deu origem a este livro foi agraciado com o Prêmio Lourival Gomes Machado – Melhor Dissertação de Mestrado – pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). Ao receber a notícia, como no poema de Mario de Andrade, a minha primeira reação foi admitir envergonhadamente a minha ignorância: “Nem sei quem foi Lopes Chaves” (Andrade, 2012). Mas eu já conhecia alguns jovens cientistas políticos que haviam sido contemplados com o mesmo prêmio, Gabriela Nunes Ferreira, Bernardo Ricupero e Fernando Abrúcio. Ainda tive o prazer de dividir a premiação com os colegas Paulo Peres e Sergio Amadeu.

Quase 13 anos depois, sou hoje um dos professores da disciplina Planejamento de Pesquisa no programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Neste curso, minha principal tarefa é desmitificar o fazer acadêmico, demonstrar que com seriedade todos são capazes de fazer “ciência normal”; e, se o acaso conspirar ao nosso favor, podemos chegar perto de uma “ciência revolucionária”. Este livro é um bom exemplo da superação do primeiro desafio: suportar o desencantamento do mundo. Mas está muito longe das aspirações transformadoras dos jovens cientistas de ontem e de hoje. Trata-se, ao contrário, de pura resignação ao método científico.

Fiquei muito feliz pelo reconhecimento deste trabalho ter coincidido com um importante momento na trajetória do sindicalismo cutista, a ascensão dos servidores públicos à direção da entidade. Fico ainda mais contente com o convite para publicá-lo justamente no aniversário de 30 anos da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Em pouco mais de uma década muita coisa mudou na Central; confesso que resisti muito para não trocar o subtítulo por: *ascensão e queda do sindicalismo do setor público na CUT*. Mas estas são reflexões ainda em andamento...

Gostaria de agradecer imensamente ao Núcleo de Ciência, Tecnologia e Sociedade (NCTS) da UFABC, em especial à sua coordenadora, minha colega Gabriela Marinho, pela oportunidade de resgatar este trabalho da “crítica roedora dos ratos” (Marx e Engels, 1986), muito embora, ao contrário

1. Versão levemente modificada dos agradecimentos expressos em minha dissertação de mestrado, *Companheiros servidores: poder político e interesses econômicos do sindicalismo do setor público na CUT*, defendida em 7 de fevereiro de 2000, no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e da qual se originou este livro. Velhos e novos amigos não foram citados nominalmente, mas foram de fundamental importância em ambos os momentos.

dos autores da famosa citação, eu não tenha chegado ao meu fim principal. Sou igualmente grato ao corpo editorial da *Fino Traço* pela assistência e pelo zelo dedicado a esta atemporal publicação; a qual, para mim, assume um gosto particular de *Edição Comemorativa*, ao possibilitar o reencontro entre pesquisador e objeto de pesquisa em um momento tão especial, marcado por merecidas celebrações de um importante setor do sindicalismo brasileiro. A toda comunidade da UFABC (alunos, professores e técnicos administrativos) agradeço a honra de fazer parte desta grande utopia universitária.

Os professores e colegas do Programa Pós-Graduação em Ciência Política da USP ofereceram o ambiente intelectual propício para a realização da primeira versão deste trabalho. Minha gratidão pelo apoio e pelos privilegiados momentos de aprendizagem e de convívio acadêmico. Aos funcionários deste mesmo programa agradeço a paciência, a atenção e o bom humor.

Aos saudosos mestres do curso de graduação em Ciências Sociais sou grato pela minha iniciação intelectual, em especial, às professoras Maria Aracy de Pádua Lopes da Silva (*in memoriam*) e Lux Boelitz Vidal, encorajadoras dos primeiros passos desta longa jornada. Pelos mesmos motivos, agradeço ao professor Leornado Gomes. Aos colegas e professores da Faculdade de Educação da USP devo a minha iniciação formal na docência, não obstante o ceticismo weberiano sobre a possibilidade de se conciliar ensino e pesquisa. Felizmente, a licenciatura me apresentou Paulo Freire, para quem essa dualidade não existe: “Não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino” (1996:29).

À professora Heloísa Martins e aos professores Arnaldo Nogueira e Lúcio Kowarick, que participaram do longínquo “Seminário de Pesquisa”, agradeço os comentários, sugestões e críticas. Ao Arnaldo também sou grato pela oportunidade de integrar a equipe de pesquisa da Fundação Unitrabalho no VI CONCURTO. Sou devedor de Álvaro Comin e de Vera Schattan pela leitura de capítulos, comentários e sugestões dos meus primeiros esboços.

No exame de qualificação da dissertação que deu origem a este livro contei com as valiosas contribuições dos professores Eduardo Noronha e Glauco Arbix. A oportunidade de apresentar e debater uma versão preliminar deste trabalho foi de fundamental importância para a conclusão da pesquisa.

Sou imensamente grato a Eduardo Noronha e Iram Jácome Rodrigues, membros da banca examinadora da minha dissertação de mestrado, pelas valiosas críticas e sugestões, muitas das quais procurei incorporar nesta nova versão. Com eles aprendi a fazer “ciência política” do trabalho.

À Maria Hermínia Tavares de Almeida, agradeço a leitura cuidadosa de várias versões deste texto. Contei com sua atenção e incentivo em momentos decisivos, passando-me a segurança necessária para realização de uma boa

pesquisa. Aproveito para manifestar, mais uma vez, minha sincera admiração pela sua pessoa e pelo seu trabalho; uma referência indispensável no estudo do sindicalismo e do Estado brasileiro.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) agradeço a bolsa concedida para a realização do meu mestrado. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sou grato pelo auxílio de pesquisa concedido para a revisão deste texto. Na área temática “Estado e Políticas Públicas” da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e nos grupos de trabalho “Políticas Públicas” e “Trabalho, Ação Coletiva e Identidades Sociais” da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) aprendi o significado e a importância da avaliação entre os pares.

À CUT agradeço o acesso aos principais dados apresentados nesta pesquisa. Às lideranças sindicais cutistas sou grato pela atenção, em especial, àqueles que disponibilizaram parte de seu tempo para as entrevistas. Aos funcionários da CUT agradeço a paciência na árdua, mas, por vezes, prazerosa tarefa de coleta e seleção dos dados.

Ao meu pai (Luiz) e à minha irmã (Jakelline) agradeço a compreensão da minha presença ausente em tantos e tantos momentos do convívio familiar, especialmente nos mais difíceis.² À minha mãe Carmen (*in memoriam*) sou grato por ter me ensinado a importância da coerência nas ações e nos discursos e, sobretudo, entre atos e palavras; sempre a primeira a cortar e a última a receber a fatia do bolo, “Naquela mesa...”

Dedico este livro à minha companheira Deise, por tudo que ela representa de um “ethos sindical” que este livro teve o privilégio de registrar. Ademais, não teria palavras para agradecer o companheirismo de todos esses anos de aventura militante e intelectual. Para Gabriel, nossa principal obra, a paixão weberiana que me faltou no exercício da ciência. “Quase”...

Corumbá, 07 de janeiro de 2013.

2. Jakelline também foi responsável pela redigitação de vários quadros e tabelas desta nova versão do trabalho.

PREFÁCIO

A CUT está completando trinta anos de existência, neste ano de 2013. Nascida, em agosto de 1983, como expressão de um setor sindical que realizou tanto as grandes greves no período 1978-1980, quanto as greves por fábricas, cujas demandas por aumento de salários, contra o despotismo no interior dos locais de trabalho, melhorias nas condições de trabalho no campo e na cidade sacudiram o País no final dos anos 1970. Este movimento foi responsável, em alguma medida, por vocalizar as demandas de amplos setores da sociedade brasileira na luta contra a ditadura militar, pela redemocratização e por direitos em nosso País. A Central Única dos Trabalhadores foi, a um só tempo, naquele momento, catalizadora e impulsionadora desse processo.

Passadas três décadas do seu surgimento, a CUT é, hoje, um ator sindical e político extremamente relevante na cena pública nacional; é a maior central sindical brasileira e da América Latina e uma das maiores do mundo: possui 3.797 sindicatos filiados e o número de trabalhadores na base desses sindicatos chega a quase 24 milhões, sendo que 7,8 milhões destes são sindicalizados.¹ De outra parte, quase 40% dessas instituições são sindicatos rurais (1458) e um pouco mais de 1/3 são do setor público e/ou relacionados a ele.

Vale dizer que são várias as CUTs, várias as práticas sindicais em seu interior e, por vezes, diferentes os discursos. Esse gigantismo da Central leva, em alguns momentos, a uma certa força e fraqueza em suas ações e a uma crise de identidade – como a ocorrida no primeiro mandato do Presidente Lula quando, por um largo período, a CUT debateu, internamente, a novidade que representava ter aquele que fora a principal liderança do sindicalismo pós-1978 e do sindicalismo *cutista* na presidência da República e qual deveria ser o papel político-sindical que a Central deveria desempenhar.

Nesse sentido, o livro do Professor Sidney Jard da Silva, *Companheiros Servidores: o sindicalismo do setor público na CUT* vem preencher uma lacuna importante sobre os estudos de sindicalismo, em geral, e sobre a ação sindical dos servidores públicos no interior da Central Única dos Trabalhadores, em particular.² O livro, originalmente, sua dissertação de mestrado, defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, em 2000, além de fazer uma análise sobre o sindicalismo

1. Dados oficiais da CUT (27/03/2013).

2. São poucos os estudos que tratam, especificamente, do sindicalismo no setor público no Brasil. Ver, por exemplo, livro de Arnaldo Nogueira sobre este tema, *A Liberdade Desfigurada: a trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

no setor público, seu desenvolvimento, quem são os servidores públicos, em que medida aqueles trabalhadores de empresas estatais, mesmo sendo regidos pela CLT, fazem parte, indiretamente, deste setor, analisa também o crescimento do sindicalismo da esfera pública no Brasil, a partir de 1978 e discorre sobre o número de greves, comparando o setor público com o setor privado. De outra parte, analisa o desenvolvimento da ação sindical dos servidores públicos no interior da CUT e, ao refletir sobre a história desta instituição sindical desde a Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT) em 1981, passando pelo congresso de fundação em 1983 e pelos seis primeiros congressos, o autor chama atenção para a atuação do sindicalismo público na CUT e para o crescimento deste sindicalismo na Executiva Nacional da Central. Se, no primeiro congresso da CUT, eram 20%, o sindicalismo público passa a ser cerca da metade da Executiva Nacional no sexto congresso em 1997.

Como observa o autor, dos “25 maiores sindicatos filiados à CUT em novembro de 1997, verificamos que 14 são de trabalhadores na educação (professores e/ou funcionários), três são de metalúrgicos, dois de bancários, um de empregados no comércio, um de servidores públicos na saúde, um de servidores públicos municipais, um de trabalhadores em transportes rodoviários, um de trabalhadores em indústrias urbanas e um de previdenciários; sendo assim, 17 (68%) dos 25 maiores sindicatos filiados à CUT em novembro de 1997 representavam, predominantemente, trabalhadores do setor público, perfazendo 67% da soma de sindicalizados destes sindicatos”. De outra parte, quando se observa o número de sócios quites nos 25 maiores sindicatos da CUT, à época, “o número de sindicatos do setor estatal aumenta para 18 (72%), perfazendo a expressiva porcentagem de 70% do total de sócios quites filiados aos maiores sindicatos cutistas”. Além disso, “entre [estes] 17 maiores sindicatos do setor público filiados à CUT, 14 [representavam em 1997] trabalhadores em educação; enquanto os outros três [estavam] assim divididos: um de previdenciários; um de trabalhadores em saúde de São Paulo e um de servidores públicos municipais”.

Outro aspecto desenvolvido neste estudo se refere à questão da reforma da previdência proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Este foi um momento crucial para a ação sindical dos servidores públicos. Chama atenção, neste episódio, a divisão no interior do sindicalismo-CUT: de um lado, os sindicatos do setor privado e o sindicato dos professores de 1º. e 2º. graus no Brasil, capitaneados pelo maior sindicato da CUT e do setor público, a Associação dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (APEOESP) e, de outro, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (ANDES) que, à época, era filiado à CUT, bem como outros sindicatos. Esta questão se transformou em um tema central para o

sindicalismo-CUT e, passados alguns anos, certamente, foi um fator que levou várias correntes sindicais mais à esquerda a se desfilarem da Central e construírem outras entidades sindicais.

Na visão de Sidney Jard da Silva, os resultados da discussão da reforma da previdência no interior da CUT e seus encaminhamentos posteriores trazem dois aspectos que devem ser levados em conta: de um lado, a Central não teria sido capaz de “associar as demandas específicas dos trabalhadores do setor público aos anseios mais gerais da população” e, de outro, não teriam sido “os interesses corporativos do setor público que inviabilizaram o acordo da reforma da previdência, mas sim as tradicionais dificuldades encontradas pelas elites políticas do País para encontrar soluções concertadas para os problemas nacionais que envolvem interesses organizados”.

Em outras palavras, as idas e vindas, as marchas e contramarchas, as várias posições no interior do sindicalismo-CUT, no que tange aos temas propostos à discussão, explicitam também que a questão em tela não era tão somente um tema técnico, pelo contrário, colocava em xeque a vida de milhões de brasileiros. E, diante da pergunta feita pelo autor: “qual seria o futuro de um dirigente sindical que estivesse sempre disposto a aceitar perdas certas e imediatas, em troca de benefícios incertos e difusos”, poderíamos dizer que naquela conjuntura defensiva para o movimento sindical foi, talvez, o acordo possível. Ou, se quisermos, o não-acordo possível.

Companheiros Servidores: o sindicalismo do setor público na CUT analisa, de forma ampla, a problemática do sindicalismo na esfera pública, uma temática, ainda, pouco estudada entre nós e, com base na bibliografia tanto nacional quanto internacional, Sidney Jard da Silva discute as ambiguidades, crises, discursos e práticas deste tipo de ação sindical no Brasil e suas repercussões no que tange às relações com o Estado, com outros setores sindicais e com a sociedade.

Iram Jácome Rodrigues
Professor da Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Sindicalização no setor público (1970-1988) 28
- Tabela 2 - Taxa de sindicalização em países selecionados 29
- Tabela 3 - Novos Sindicatos de Empregados e Empregadores por Grandes Setores 39
- Tabela 4 - Distribuição das greves, por grandes setores: Brasil, região urbana (1978 - 1992) 43
- Tabela 5 - Distribuição de grevistas, por grandes setores: Brasil, região urbana (1978 - 1992) 44
- Tabela 6 - Jornadas perdidas, por grandes setores: Brasil, região urbana (1978 - 1992) 45
- Tabela 7 - Tipo de empresa em que trabalhavam e ramo de atividade econômica dos delegados ao V CONCURTO 55
- Tabela 8 - CUT - Densidade Sindical por setor econômico 58
- Tabela 9 - CUT - Densidade sindical por setor econômico, considerando número de sócios quites 59
- Tabela 10 - Os 25 maiores sindicatos filiados à CUT - 1993 60
- Tabela 11 - Os 25 maiores sindicatos filiados à CUT - 1997 61
- Tabela 12 - Os 25 maiores sindicatos filiados à CUT, por sócios quites - 1997 63
- Tabela 13 - Taxa de crescimento dos 25 maiores sindicatos - CUT 64
- Tabela 14 - Delegados por congresso 69
- Tabela 15 - Grau de instrução segundo o ramo de atividade econômica dos delegados - V CONCURTO 71
- Tabela 16 - Delegados por ramo de atividade - VI CONCURTO 73
- Tabela 17 - Executiva Nacional da CUT por setor de atividade 77
- Tabela 18 - Membros das Executivas Estaduais da CUT por setores ocupacionais 83
- Tabela 19 - I CONCLAT/1981: Quadro Geral das Entidades e dos Delegados 92
- Tabela 20 - CONCLAT/83: Quadro Geral das Entidades e dos Delegados 95
- Tabela 21 - Crescimento da APEOESP - 1979/1998 154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - CUT por setor econômico, considerando o número de sindicalizados 51

Gráfico 2 - CUT por setor econômico (estatal, serviços, industrial e rural), considerando o número de trabalhadores na base, sócios e sócios quites 56

Gráfico 3 - CUT por setor econômico considerando o número de trabalhadores na base, sócios e sócios quites 58

Gráfico 4 - Idade dos delegados ao IV, V e VI CONCUTS 65

Gráfico 5 - Tempo de militância dos delegados 66

Gráfico 6 - Posição dos delegados na Entidade 68

Gráfico 7 - Escolaridade dos delegados ao IV, V e VI CONCUTS 70

Gráfico 8 - Sexo dos delegados 72

Gráfico 9 - Tipo de empresa em que trabalham os delegados 74

Gráfico 10 - Tipo de vínculo de emprego dos delegados 75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Direção Executiva Nacional da CUT – 1994-1997 78

Quadro 2 - Direção Executiva Nacional da CUT – 1997-2000 79

Quadro 3 - Relação dos Presidentes das CUT (s) Estaduais por Sindicato – 1997-2000 81

Quadro 4 - Posição da CUT, segundo setor de atividade atingido pela reforma constitucional 126

Quadro 5 - Proposta da CUT para a reforma da previdência 133

Quadro 6 - Proposta cutista de transição para o regime geral 138

Quadro 7 - Principais pontos do acordo entre Governo e centrais sindicais 146

Quadro 8 - Resultado da reunião do Governo e centrais sindicais 159

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 19

CAPÍTULO 1

Sindicalismo no Setor Público 25

CAPÍTULO 2

Expansão do sindicalismo do setor público na CUT 49

CAPÍTULO 3

Da I CONCLAT ao VI CONCURT 85

CAPÍTULO 4

A CUT e a Reforma da Previdência 125

CONSIDERAÇÕES FINAIS 169

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 173

ENTREVISTAS DE PESQUISA 180

APRESENTAÇÃO

O objeto de estudo deste livro é o sindicalismo do setor público cutista. Nosso objetivo é identificar como, e por quais meios, as demandas específicas dos servidores públicos e empregados em empresas estatais influenciam as decisões políticas da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Em geral, as análises sobre o processo de tomada de decisão política na CUT enfatizam os embates político-ideológicos no interior da Entidade: a correlação de forças entre “moderados” e “radicais”, “reformistas” e “revolucionários”, “social-democratas” e “socialistas”. Apenas secundariamente alguma atenção é dedicada à ascendência dos interesses das categorias profissionais nas formulações políticas da Central. Neste livro, sem subestimar o peso das ideologias no interior do sindicalismo cutista, nos distanciamos desta abordagem “tradicional” e procuramos lançar luz sobre os interesses econômicos e políticos das categorias profissionais organizadas na CUT.

A escolha do sindicalismo do setor público justifica-se por três motivos: primeiro, pela importância dos trabalhadores do setor público no sindicalismo contemporâneo; segundo, pela crescente participação deste setor nas instâncias decisórias e organismos dirigentes da Central; e, terceiro, pelo intenso debate em torno da influência do sindicalismo do setor público nas tomadas de decisão da CUT, sobretudo nas questões referentes à reforma do Estado.

A expansão do associativismo no setor público brasileiro começou no final da década de 1970 e se intensificou na de 1980, paralelamente ao agravamento da crise política e fiscal do Estado. Destaca-se, nesse período, o grande número de grevistas e de jornadas de trabalho perdidas na área estatal, bem como o expressivo número de entidades associativas criadas pelo funcionalismo.

Desde a sua criação, a CUT apresentou crescente participação de lideranças sindicais do setor público em seus congressos e organismos dirigentes, sendo a única central sindical com significativa representatividade entre os trabalhadores estatais. No VI Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores – VI CONCUR, os trabalhadores do setor público perfaziam mais da metade dos congressistas e foram indicados para ocupar 2/3 dos cargos na direção nacional da Entidade.

Esta estreita relação entre o sindicalismo do setor público e a maior Central sindical do País, como era de se esperar, logo chamou a atenção dos estudiosos do movimento sindical brasileiro. Em geral, há relativo consenso entre os especialistas na afirmação de que a forte inserção da CUT entre os trabalhadores do setor público fortaleceu o viés “estatizante” da Central;

tornando ainda mais refratário o seu comportamento em relação à reforma do Estado. Entretanto, até o momento, estas proposições ainda não foram analisadas de forma mais sistemática.

Objetivos

Este livro apresenta dois objetivos principais: 1) compreender a importância do sindicalismo do setor público na formação e consolidação da CUT; 2) verificar como as demandas dos servidores públicos e empregados em empresas estatais influenciam na tomada de decisão política da Central.

Assim, não obstante a heterogeneidade do emprego na área estatal e o intenso debate acerca da própria definição de servidores públicos, neste livro, denominamos sindicalismo do setor público a ação sindical dos empregados nos diversos setores do Estado, tal como estes foram definidos no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*:

- **NÚCLEO ESTRATÉGICO.** Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas.
- **ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.
- **SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua, simultaneamente, com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas, imediatamente, se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas

em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

- **PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL, Presidente, 1995:52)

Finalmente, ainda que não haja no meio acadêmico e político relativo consenso sobre a divisão dos setores do Estado exposta no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, optamos por esta definição por três motivos: 1) porque serviu de base para a proposta reformista do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); 2) porque o seu reconhecimento implica profundas mudanças na relação entre o Estado e seus empregados; 3) porque esta definição foi alvo de contundentes críticas do sindicalismo cutista, especialmente dos sindicatos do setor público.

À guisa de hipóteses

Duas posições destacam-se no debate sobre a participação da CUT no processo de reforma do Estado: a primeira, difundida pelos adversários da Central, sustenta que a CUT seria refém do sindicalismo do setor público e que, portanto, seriam inviáveis quaisquer negociações com a Entidade em torno das reformas estruturais; a segunda, em resposta à primeira, minimiza o peso e a influência do sindicalismo do setor público na CUT e, em larga medida, corresponde à própria posição dos dirigentes cutistas.

Para além destes enfoques dicotômicos, nossa hipótese é a de que o peso quantitativo do sindicalismo do setor público na CUT não se transforma automaticamente em peso qualitativo, isto é, em influência política. Ao contrário, a influência do sindicalismo do setor público na Central é mediada por um conjunto complexo de fatores, tais como: poder de mobilização sindical, representatividade do sindicato em termos de filiados e sócios quites; peso da entidade sindical nas instâncias deliberativas e organismos dirigentes da CUT; orientação política e ideológica da tendência que dirige o sindicato etc.

Ademais, é necessário considerar a conjuntura política e econômica em que são lançadas as propostas reformistas, a natureza do problema em questão (área da reforma) e a correlação de forças entre as correntes políticas

e sindicatos filiados à Central. Assim, por exemplo, é razoável esperar que a influência dos sindicatos do setor público seja maior em relação a temas que dizem respeito diretamente às condições salariais e de trabalho do setor público, do que naqueles que se referem a interesses gerais dos trabalhadores.

Por outro lado, também há momentos em que tanto os interesses específicos dos trabalhadores do setor público quanto do setor privado estão em jogo, como na reforma da previdência. Neste caso, como veremos, apresenta-se uma oportunidade singular para se analisarem as convergências e divergências de posições entre os assalariados do setor público e privado, bem como para verificar as possibilidades e limites da influência dos servidores públicos e empregados em empresas estatais no sindicalismo cutista.

Estrutura

Este livro está dividido em quatro capítulos. No primeiro, realizamos uma revisão da bibliografia nacional e internacional sobre o sindicalismo do setor público. Nosso objetivo é demonstrar que a expansão do associativismo no setor público corresponde a um fenômeno mundial, verificado nas principais economias do ocidente. Portanto, não se trata de uma anomalia do sindicalismo brasileiro ou do sindicalismo cutista, como muitas vezes foi tratado no debate político e pelos meios de comunicação do País. Também procuramos demonstrar que, não obstante sua recente expansão, o sindicalismo do setor público enfrenta hoje um grande desafio: as políticas de ajuste estrutural, as quais alteram as próprias condições de consolidação e expansão do associativismo sindical no setor público, já que afetam as relações de trabalho no interior do Estado.

No segundo capítulo, apresentamos a análise dos dados coletados durante a pesquisa de campo realizada no VI Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores – VI CONCURT; o levantamento da participação do setor público nos principais organismos de direção da Central; e os dados referentes ao número de sindicatos, número de sindicalizados, número de sócios quites e taxa de sindicalização dos sindicatos cutistas por setor econômico. Estes dados revelam que a participação dos trabalhadores do setor público nas instâncias decisórias e organismos dirigentes da Central é amplamente majoritária. Além disso, o setor público constitui o maior setor econômico representado pela Entidade em termos de sócios quites, ou seja, aqueles em condições potenciais de participar e influir nas instâncias decisórias da CUT.

No terceiro capítulo, por meio da análise das publicações da CONCLAT de 1981, do CONCLAT de 1983 e das resoluções dos três primeiros congressos realizados pela Central (I, II e III CONCURT), procuramos demonstrar a

importância dos trabalhadores do setor público no período de formação e consolidação da CUT; assim como identificar as principais demandas destes trabalhadores no período de reorganização do movimento sindical brasileiro no pós-64. Entre a I CONCLAT e o III CONCUT, os trabalhadores do setor público ascenderam rapidamente no meio sindical cutista, passando a ocupar um importante papel na “estratégia de confronto” adotada pela Central. Neste sentido, cumpre observar que, analisando as resoluções dos congressos realizados pela Entidade na década de 1980, observamos uma crescente referência à mobilização grevista dos trabalhadores do setor público, e à resistência destes trabalhadores aos planos de estabilização econômica implementados entre o último governo militar e o primeiro governo civil.

Contudo, na análise das resoluções do IV, V e VI CONCUT, constatamos que na década de 1990, os trabalhadores do setor público, assim como os trabalhadores do setor privado, passam a desenvolver uma ação sindical essencialmente defensiva. Mas, se no setor privado as chamadas “transformações na base material da economia brasileira” podem ser indicadas como as principais determinantes das mudanças no padrão de ação; no setor público, a principal causa da alteração na prática sindical dos servidores públicos e empregados em empresas estatais refere-se à reforma do Estado. Na década de 1990 a resistência à reforma do Estado passa a ser a principal bandeira de luta dos trabalhadores do setor público, especialmente da luta contra a quebra do monopólio estatal, as privatizações, a reforma administrativa e a reforma da previdência.

Finalmente, no quarto capítulo, abordamos a participação da CUT no debate das reformas constitucionais, destacando a posição da Central em relação à reforma da previdência. O objetivo desse capítulo é encontrar evidências qualitativas da influência do sindicalismo do setor público na tomada de decisões políticas da Central referente à reforma do Estado. Para alcançarmos este objetivo concentramos a análise em três importantes momentos da participação da Entidade no debate sobre as reformas constitucionais: 1) o movimento grevista dos trabalhadores do setor público em maio de 1995, com destaque para a greve dos petroleiros; 2) o processo de negociação aberto entre governo e centrais sindicais, no início de 1996, sobre a reforma da previdência; 3) a atuação do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) na luta pela garantia da aposentadoria especial dos professores de 1º e 2º graus.

CAPÍTULO 1

SINDICALISMO NO SETOR PÚBLICO¹

O objetivo deste primeiro capítulo é situar o tema deste livro, a influência do sindicalismo do setor público na CUT, dentro de um contexto econômico e político mais complexo, caracterizado por profundas transformações na área estatal e na própria base social do sindicalismo. Assim, destacaremos aqui dois processos que julgamos de fundamental importância para a compreensão da agenda e estratégias do movimento sindical contemporâneo: a expansão do associativismo no setor público e a reforma do Estado.

Outros processos e/ou elementos poderiam ser destacados nesta contextualização, entretanto, optamos pela análise do avanço do sindicalismo no setor público e a reforma do Estado por dois motivos:

- 1) no mundo inteiro, a expansão do associativismo entre os assalariados do setor público colocou novas questões para análise do movimento sindical, entre elas: qual é o significado desse fenômeno, quais os fatores que explicam sua emergência, qual é o seu impacto político, econômico e social, quais as relações que se estabelecem entre o sindicalismo do setor público e do setor privado;
- 2) as políticas de ajuste estrutural implementadas nas últimas décadas, por sua vez, ao alterarem as condições de trabalho no setor público, representam grandes desafios para a organização sindical dos servidores públicos e empregados em empresas estatais.

Expansão do ativismo sindical no setor público

Após décadas de expansão e consolidação das organizações sindicais no segundo pós-guerra, observamos atualmente uma crise sem precedentes na história do movimento sindical. As manifestações mais visíveis da chamada “crise do sindicalismo” concentram-se, sobretudo, na queda das taxas de sindicalização e na perda do poder de influência dos sindicatos sobre o Estado e o empresariado.²

1. Uma versão resumida deste capítulo foi publicada em *Tempo da Ciência*, v. 12, n. 24, 2º semestre de 2005, pp.123-143.

2. São muitos os trabalhos que, sob diversos enfoques, referem-se à chamada crise do sindicalismo; entre os mais recentes podemos citar: Antunes (1998), Beynon (1999), Jácome Rodrigues e Ramalho (1998), Martins Rodrigues (1998a, 1998b, 1999), Mcilroy (1999).

Segundo Martins Rodrigues, a crise do sindicalismo ocorre num momento de “constituição de novos modelos de organização social, de produção, de intervenção política e de valores” (1992a:3), portanto, em meio a um conjunto complexo de mudanças que alteram as próprias condições de existência da organização sindical. O quanto os sindicatos conseguirão resistir ou se adaptar a estas transformações é o que preocupa estudiosos e lideranças do movimento sindical no mundo inteiro.

Contudo, apesar de constituir um fenômeno global, a crise vivida pelo sindicalismo atinge de forma diferenciada as diversas categorias econômicas e profissionais, sendo possível distinguir os setores em que esta crise manifestou-se com maior intensidade, daqueles que só mais recentemente apresentam certa tendência de estagnação ou refluxo.

Neste sentido, cumpre destacar o alerta de autores como Johnston (1994) e Troy (1994), os quais observam que grande parte dos estudos sobre o movimento sindical tem como objeto de análise o sindicalismo do setor privado, colocando em segundo plano a importância do sindicalismo do setor público no cenário político-sindical contemporâneo.

De fato, a atual crise do sindicalismo só não é maior devido o avanço do associativismo sindical entre os assalariados dos escritórios e do setor de serviços; neste último caso, destaca-se a militância dos assalariados do setor público:

Nos EUA, a proporção de trabalhadores manuais (*blue collars*) que, em 1959, compreendiam 80% do total de sindicalizados, caiu para 50% enquanto a dos empregados (*white-collars*) passava de 19% em 1959 para 39% em 1985, estando a porcentagem restante filiada a outros sindicatos de serviços (Troy, 1986). Considerando apenas o setor privado, em meados da década dos 80, os não-manuais representavam na Áustria, 22% de todos os sindicalizados; na Dinamarca 24%; na Alemanha, 18%; na Holanda, 16%; na Noruega, 17%; na Suécia, 23%; na Suíça 25% (Visser, 1988). Na Alemanha, atualmente, de cada três sindicalizados, um é de classe média, enquanto na Noruega e na Holanda se estima que a metade dos trabalhadores sindicalizados não exerce uma profissão manual. Na França, onde a crise do sindicalismo é especialmente forte, a proporção de empregados entre os sindicalizados é superior a 50%. Na Noruega, é de 48%, na Grã-Bretanha, de 40%, de 36% na Suécia, de 35% na Áustria, de 32% na Dinamarca, de 20% na Itália (Visser, 1989). (Martins Rodrigues, 1992b:3)

A princípio este fenômeno foi associado ao próprio crescimento do setor de serviços nas sociedades contemporâneas. Contudo, como observa Martins Rodrigues (1999:86), referindo-se à produção acadêmica mais recente sobre o tema: o “foco” da análise mudou do empregado de escritório

para o empregado do setor público. No mesmo trabalho o autor também observa que perdeu força, na produção acadêmica, a ênfase na expansão do sindicalismo entre os assalariados de classe média: “Os trabalhos mais recentes não mais falam, ou falam cada vez menos, na sindicalização das “classes médias” e sim na sindicalização do setor público” (Martins Rodrigues, 1999:86).

Neste ponto, acreditamos que duas observações devem ser feitas. A primeira refere-se às profundas transformações ocorridas nas sociedades capitalistas neste último século, que tornaram mais difícil estabelecer uma delimitação exata entre os trabalhadores *white-collars* e *blue-collars*. Este fato já havia sido notado de forma pioneira por Mills (1969) em seu estudo sobre a expansão do sindicalismo entre os empregados de escritório e do setor de serviços norte-americano:

O problema de saber se os colarinhos-brancos formam uma “nova classe média” ou um “novo proletariado” está sendo resolvido, como vimos, pelas mudanças ocorridas nas duas classes, e pelas modificações na organização sindical americana. Do ponto de vista econômico, os colarinhos-brancos são menos uma “classe média” do que se supõe; no plano social e ideológico, os operários são mais “classe média” do que se costuma acreditar. No contexto burocrático em que se dá a mudança social atualmente, são as organizações, e não as classes espontaneamente ativas, que muitas vezes monopolizam as oportunidades de ação. E num mundo de organizações e grupos de interesse, os empregados e os operários unem-se numa espécie de bloco de pressão da classe média inferior. (Mills, 1969:337)

A segunda observação, estreitamente relacionada à primeira, refere-se à própria imprecisão do conceito de classe média, dada a complexidade das sociedades capitalistas contemporâneas e a própria heterogeneidade dos estratos sociais que podem ser incluídos nos setores intermediários da hierarquia social.³

Neste sentido, a literatura sindical que trata da expansão do sindicalismo no setor público, com frequência, tem chamado a atenção para a necessidade

3. Neste sentido, como observa Bonelli: “As classes, os estratos ou qualquer outra forma de denominar as diferentes posições existentes na hierarquia social são construções dos pesquisadores. Algumas dessas construções desfrutam de uma unidade ou consenso maior na sua aceitação, dada a sua capacidade de conceituar objetos de pesquisa mais precisos ou homogêneos. Assim é com a classe operária ou com a burguesia. No que se refere às posições intermediárias da estrutura social, a sua complexidade e heterogeneidade interna estimulam a discussão e a polêmica no meio acadêmico, favorecendo a coexistência de diversas construções que contêm um certo “quê” de subjetividade do pesquisador” (1989:14).

de se identificar com maior exatidão o perfil das categorias profissionais, tradicionalmente consideradas de classe média, que têm desempenhado papel relevante no movimento sindical contemporâneo (Guedes, 1994; Mascarenhas, 1990; Nogueira, 1996).⁴ Com efeito, os dados empíricos sobre o associativismo sindical entre os assalariados não-manuais demonstram que este fenômeno não é generalizável para todos os assalariados do setor de serviços, sendo mais forte entre os trabalhadores do setor público:

Por exemplo, na Áustria, no terciário, a taxa de sindicalização do setor público é de cerca de 58% e, no setor privado, de 31%; na Suécia, de 84% e 29%; na Noruega, de 84% e 16%, na Grã-Bretanha, de 78% e 11%; na Holanda, de 44% e 8% e na Suíça, de 59% e 5%. (Martins Rodrigues, 1992a:3)

A significativa importância dos assalariados do setor público no sindicalismo contemporâneo também é confirmada pela crescente participação destes trabalhadores no total de sindicalizados, ou quando analisamos comparativamente as taxas de sindicalização no setor público e no setor privado:

TABELA 1 - Sindicalização no setor público (1970-1988)

PAÍSES	SINDICALIZADOS (MILHÕES)		% NO TOTAL DOS SINDICALIZADOS	
	1970	1988	1970	1988
Alemanha	2414,5	2728,0	33,6	33,4
Austrália (Survey domiciliar)	-	1146,6	-	45,2
Áustria	379,5	462,6	29,4	35,9
Canadá (Estatísticas sindicais)	503,9	-	23,2	-
(Survey domiciliar)	-	1550,4 ⁸	-	44,6
Dinamarca	300,1	622,6	27,2	35,7

4. Ao problematizar as dificuldades inerentes à aplicação do conceito de classe média na análise da expansão do sindicalismo no setor público, Mascarenhas (1990:70), por exemplo, propõe que os funcionários públicos sejam concebidos a partir do conceito de trabalhadores técnico-administrativos e não do conceito de classe média: “Os trabalhadores técnico/administrativos representam os assalariados dos serviços urbanos (bancos, comércio, transporte, comunicação), funcionários do Estado (civis e militares) e os funcionários técnicos e da administração das indústrias. Estão estes integrados ao processo de produção como mão de obra assalariada, despossuídos dos meios de produção, explorados através da apropriação de seu sobretrabalho e portadores das funções de coordenação e organização na divisão social do trabalho. Este é o agrupamento que nos interessa aqui analisar mais de perto, visto que nele se insere o nosso objeto de estudos – os funcionários públicos” (1990:70).

EUA (Estatísticas sindicais) (Survey domiciliar)	4080,0 -	- 6422,0	18,1 -	- 37,9
Finlândia	-	627,0 ^j	-	39,9
França	2043,0 ^c	1300,0	52,6	61,9
Holanda	550,5	638,3 ^j	38,0	50,3
Itália	1170,0 ^a	1928,7	23,2	33,2
Japão ¹	3278,8	2743,2	28,6	22,6
Luxemburgo	-	23,0 ^j	-	30,7
Noruega	235,1	522,8	35,9	53,0
Nova Zelândia ^{1 k}	-	174,2 ^k	-	28,4
Reino Unido	3236,4 ^a	3386,0 ^j	33,7	39,4
Suécia	631,3	1438,7	26,9	41,9
Suiça	211,2	244,0 ⁱ	27,9	31,2

a) 1971; c) 1975; g) 1984; h) 1986; i) 1987; j) 1989; k) março de 1990; 1) setor público baseado em dados do Ministério do Trabalho japonês, *Survey Básico dos Sindicatos*, nos quais os professores estão incluídos no setor de mercado de serviços.

Fonte: Visser (1991 *apud* Martins Rodrigues, 1999)

TABELA 2 - Taxa de sindicalização em países selecionados

País	TAXA DE SINDICALIZAÇÃO (1998)			COBERTURA DOS ACORDOS COLETIVOS		
	Público	Privado	Razão	Público	Privado	Razão
EUA	37,0	13,0	2,85	43,0	13,0	3,31
Outros Avanços	63,0	39,0	1,62	89,0	61,0	1,46
Canadá	63,0	28,0	2,25	80,0	31,0	2,58
Japão	56,0	23,0	2,43	(25)*		
Austrália	68,0	32,0	2,13	98,0	72,0	1,36
Nova Zelândia	80,0	42,0	1,90	94,0	55,0	1,71
Áustria	57,0	41,0	1,39	(98)*		
Dinamarca	70,0	72,0	0,97	-		
Finlândia	86,0	65,0	1,32	100,0	66,0	1,52
França	26,0	8,0	3,25	(92)*		
Alemanha	45,0	30,0	1,50	59,0	88,0	1,49
Itália	54,0	32,0	1,69	-		

Luxemburgo	74,0	43,0	1,72	-		
Holanda	49,0	20,0	2,45	(71)*		
Noruega	75,0	41,0	1,83	97,0	62,0	1,56
Suécia	81,0	81,0	1,00	100,0	72,0	1,39
Suiça	71,0	22,0	3,23	(53)*		
Reino Unido	55,0	38,0	1,45	78,0	40,0	1,95

*O número entre parênteses é a taxa de cobertura dos acordos coletivos para os setores público e privado.

Fonte: Freeman (1996 apud Cheibub, 1999)

Como vemos na Tabela 1, apenas na Alemanha e no Japão a porcentagem de trabalhadores do setor público sofreu uma pequena queda entre 1970 e 1988, a qual foi mais acentuada no Japão: 6%; contra 0,2% na Alemanha. Na Tabela 2, por sua vez, observamos que apenas na Dinamarca a taxa de sindicalização do setor privado é superior à taxa de sindicalização do setor público, respectivamente: 72% e 70%.

Além da forte presença dos trabalhadores do setor público entre os sindicalizados, a vitalidade do sindicalismo nesse setor ainda pode ser confirmada pela crescente importância das entidades sindicais de funcionários públicos nas principais centrais sindicais do mundo. Assim, por exemplo, em 1950, em apenas duas das 21 principais centrais europeias os sindicatos de funcionários públicos apresentavam o maior número de sócios, no entanto, menos de 40 anos depois, em 1989, este número mais do que triplicou: em sete das 21 maiores organizações sindicais de cúpula da Europa os sindicatos de empregados no governo apresentavam o maior número de sócios, e em outras 3 ocupavam o segundo lugar em número de filiados (Visser, 1994:33).

Igualmente expressiva é a ascensão dos dirigentes sindicais do setor público aos “postos chaves” das centrais sindicais. Na renovação da diretoria da AFL-CIO em 1995, por exemplo, a vice-presidência foi ocupada por uma representante do sindicato dos servidores públicos: Linda Chaves Thompson; enquanto a presidência ficou com John Sweeney, ex-presidente do Sindicato Internacional dos Empregados em Serviços, o qual representa trabalhadores do setor público e privado.

Por outro lado, também é importante salientar que esta expansão do sindicalismo no setor público e retração no setor privado, com frequência, está associada a um tenso processo de disputa de poder entre as organizações sindicais. Assim, como observa Martins Rodrigues (1999:108-109), na Suécia, por exemplo, o “modelo neocorporativo de negociação

centralizada” liderado pela LO – *Landsorganisationen i Sverige* –, tem sido constantemente “desafiado pelo crescimento de federações de empregados, manuais e não-manuais, do setor público (funcionalismo tradicional e empresas estatais)”, e pelo crescimento da TCO – Organização Central de Empregados Assalariados – cuja metade dos membros é de funcionários públicos, isto é, aproximadamente meio milhão de trabalhadores.

Na Itália, ocorre um processo similar, haja vista que o fortalecimento do associativismo sindical no setor público também tem representado um importante desafio para as iniciativas que objetivam uma maior centralização das organizações sindicais. Com efeito, na contramão deste movimento, em meados da década de 1980, os trabalhadores italianos do setor público iniciaram um vigoroso processo de criação de organizações sindicais autônomas, os chamados “*sindicati autonomi ou comitati di basi* – COBAS” (Locke e Baccaro, 1997:137).

Os casos aqui citados são representativos de um fenômeno mais amplo que pode ser verificado, com menor ou maior intensidade, em outras realidades nacionais onde a expansão do sindicalismo no setor público ocorreu simultaneamente ao declínio (ou à estagnação) do sindicalismo no setor privado, fazendo emergir no movimento sindical contemporâneo novas lideranças, formas de organização, táticas de ação, estratégias, ideologias e padrões de relacionamento entre empregados e empregadores.

Os estudiosos apontam para a extensão do direito de organização sindical aos funcionários públicos como o principal fator explicativo da emergência e expansão do sindicalismo no Estado. Em larga medida este processo teria consistido na extensão do direito de representação e barganha para as antigas associações de funcionários públicos (Martins Rodrigues, 1999; Troy, 1994). Nos Estados Unidos, por exemplo, ainda que persista entre os especialistas um intenso debate sobre o impacto da legislação sobre o associativismo sindical como um todo, no caso específico do setor público, diversos trabalhos têm demonstrado que as leis trabalhistas exercem uma forte influência sobre a organização sindical dos funcionários públicos. Esta influência é particularmente visível, quando se compara a organização sindical nos estados norte-americanos que reconhecem o direito de negociação coletiva com aqueles que não a reconhecem. Assim, como observam Freeman e Ichniowski: “Enquanto não “necessárias” para a sindicalização, leis favoráveis do setor público parecem ser condição suficiente para um crescimento rápido” (1988:2).⁵

5. No original: “While not “necessary” for unionization, favorable public sector laws seem to be sufficient condition for rapid growth”

Contudo, além do impacto das legislações que favoreceram o associativismo sindical no setor público, há também outros elementos que costumam ser apontados como variáveis explicativas para o avanço do sindicalismo entre os empregados do poder estatal. Nisbet (1978), por exemplo, argumenta que o êxito do associativismo no setor público está relacionado à perda de confiança dos servidores públicos na capacidade do Estado de prover suas necessidades e interesses. O autor desenvolve uma longa argumentação, procurando demonstrar que a competição entre Estado e grupos sociais, pela confiança dos indivíduos, pode ser verificada em vários momentos da história da civilização ocidental. Neste sentido, a própria expansão da organização sindical no século XIX teria ocorrido em um momento de declínio do poder do Estado e de expansão do associativismo.

No caso específico do sindicalismo do setor público, já no nosso século, Nisbet aponta para as mudanças nas relações de trabalho no interior do aparelho estatal como um dos mais importantes fatores que favoreceram a crescente sindicalização dos servidores, em especial a diminuição das relações de patronagem na burocracia estatal e a crescente burocratização e massificação do emprego público. Desta forma, os sindicatos do setor público teriam surgido não só em oposição ao poder do Estado, mas também como um substituto do clientelismo e da patronagem no aparelho estatal.

Outro argumento polêmico é sustentado por Troy (1994). O autor considera o sindicalismo do setor público um fenômeno completamente novo – “Novo Sindicalismo”, próprio de uma nova sociedade que teria emergido neste século – no qual os trabalhadores do setor público ocupariam um papel similar ao do operariado do setor privado no “Velho Sindicalismo”. Porém, nesta nova sociedade, o centro da luta sindical não estaria no aumento dos salários em detrimento das taxas de lucro do empresariado, mas sim na luta pela transferência de renda do setor privado para o setor público. Ainda segundo Troy, um outro elemento distintivo entre o “novo” e o “velho” sindicalismo, seria o pragmatismo do primeiro em contraste ao dogmatismo do último.⁶

Como vemos, diversos fatores podem ter influenciado na expansão do sindicalismo do setor público: aumento da intervenção e amplitude da ação estatal; crescimento da demanda por serviços públicos; massificação do emprego público; deterioração dos salários, benefícios e condições de

6. Entretanto, cumpre observar que, nos EUA, mesmo a prática sindical do setor privado sempre se destacou pelo pragmatismo quando comparado a outras experiências sindicais. Lipset (1968), por exemplo, ressalta a “orientação negociadora” e individualista do sindicalismo norte-americano quando comparado ao sindicalismo europeu, mais ideológico e coletivista. Segundo o autor, tais características estariam estreitamente relacionadas ao sistema de valores da sociedade norte-americana.

trabalho dos empregados nos serviços e empresas públicas; extensão do direito de organização sindical aos empregados do Estado etc.

Contudo, boa parte dos fatores que contribuíram para a expansão do associativismo no setor público estão hoje sujeitos a mudanças significativas. As políticas de ajuste estrutural tendem a modificar o modelo de gestão da força de trabalho no aparelho de Estado, aproximando as condições de trabalho no setor público às das modernas empresas do setor privado. Propõem, inclusive, a substituição do paradigma weberiano de “burocracia pública” pela chamada “administração pública gerencial” ou “paradigma pós-burocrático”, supostamente mais enxuta e eficaz (Bresser Pereira, 1996a, 1996b).

Neste sentido, compartilhamos da análise apresentada por Martins Rodrigues (1998), segundo a qual as recentes mudanças na orientação das políticas públicas tendem a afetar profundamente as condições de existência da organização sindical no setor público, em especial a difusão para a administração pública de princípios gerenciais originários do meio empresarial: *just time*, *downsizing*, qualidade total, terceirização, reengenharia etc.

Portanto, não obstante a sua vigorosa expansão nas últimas décadas, atualmente o sindicalismo do setor público está diante de um grande desafio: influenciar e, ao mesmo tempo, adaptar-se às novas relações de trabalho estabelecidas no aparelho estatal, as quais, por sua vez, representam apenas uma pequena parte de um conjunto mais amplo de transformações que assentam sobre novas bases a relação Estado-sociedade.

Expansão do sindicalismo no setor público brasileiro

Diversos estudiosos já observaram que, ao menos no que se refere ao declínio da organização e do poder sindical, no Brasil, a década de 1980 não refletiu inteiramente o que ocorreu no mundo desenvolvido. Também ao contrário dos demais países latino-americanos, nos quais o sindicalismo ressurgiu enfraquecido após um longo período autoritário, o movimento sindical brasileiro demonstrou notável capacidade de reorganização política e social, tornando-se um ator importante no processo de redemocratização do País.

Segundo Almeida (1996a), o movimento sindical brasileiro das décadas de 1970 e 1980 assentou-se em três pilares: 1) os trabalhadores da grande indústria de ponta – automobilística, metal-mecânica, siderúrgica, petrolífera; 2) os profissionais da saúde, educação e outros segmentos da administração pública direta e indireta; 3) os trabalhadores rurais. Contudo, cabe observar que a literatura acadêmica deste mesmo período privilegiou o estudo do movimento sindical dos assalariados manuais do setor privado,

havendo, comparativamente, poucos trabalhos sobre a organização sindical dos assalariados médios, em especial dos trabalhadores do setor público (Boschi, 1986).

Em parte este interesse preferencial dos pesquisadores pela prática sindical do setor privado é explicada pelo próprio papel de vanguarda exercido pelo operariado no processo de reorganização sindical no final da década de 1970, particularmente na constituição do chamado Novo Sindicalismo. Entretanto, também devemos considerar as dificuldades intrínsecas ao estudo do movimento sindical no setor público, entre as quais se destaca a própria complexidade e heterogeneidade das relações de trabalho e da organização sindical no Estado. Guedes, por exemplo, chama atenção para a ausência na literatura sobre sindicalismo no setor público de “um esforço integrativo que desse conta da ação do Estado como gestor de contingentes de força de trabalho” (1994:404) ocupados no serviço público e no setor produtivo estatal (SPE). Segundo o autor, o que normalmente encontramos “são alguns estudos localizados ou referências ao funcionalismo público direto no quadro de profissionais de classe média” (1994: 404).

Com efeito, o que predomina na literatura acadêmica que trata do sindicalismo no setor público são trabalhos que priorizam ou o estudo do sindicalismo nesse setor ou no setor produtivo estatal; raramente encontramos trabalhos que procuram abordar conjuntamente estes “dois campos” do sindicalismo no Estado. Assim, por exemplo, podemos encontrar diversos trabalhos sobre a organização e mobilização sindical de professores, médicos, funcionários públicos da administração direta, petroleiros, urbanitários etc., mas poucos são os trabalhos que procuram explorar o que há de convergente na prática sindical dessas categorias.

Uma das razões apontadas por Guedes para esta “lacuna” refere-se à própria “dificuldade em abordar conjuntamente áreas tão distintas de atuação” (1994:404). Conforme demonstra o autor, especialmente a partir da década de 1930, observa-se uma crescente diferenciação das funções do Estado na esfera pública, que passa da mera prestação de serviços para a intervenção direta no setor produtivo:

Do ponto de vista administrativo e institucional, a ação do Estado no Brasil se apresenta sob duas formas distintas e crescentemente divorciadas. Na primeira delas, a administração direta e indireta, encontramos o setor público propriamente dito, constituído pelo Executivo, ministério e fundações. A

segunda é representada pelas empresas estatais. Aí reside a base da inserção do Estado na produção material e no setor financeiro. (Guedes, (1994:405).⁷

Em cada um destes “dois segmentos” do setor público encontramos formas bastantes distintas de organização e mobilização. A primeira importante diferença a ser destacada refere-se à própria organização sindical: enquanto no setor produtivo estatal os trabalhadores estão organizados em sindicatos de acordo com estrutura sindical corporativa, regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, no serviço público a associação sindical foi proibida por mais de meio século, mais precisamente, até a promulgação da Constituição de 1988.

Portanto, um dos primeiros pontos a ser reconhecido, quando falamos do sindicalismo no setor público, refere-se à própria origem distinta da organização sindical no serviço público e no setor produtivo estatal, ainda que, em sentido abrangente, os trabalhadores do setor público estejam subordinados a um único empregador: o Estado.

Empregados em empresas estatais

A expansão da atividade estatal no Brasil não apenas multiplicou as funções do Estado, como também ampliou a heterogeneidade da força de trabalho no setor público. Neste sentido, quando analisamos as condições de trabalho dos empregados em empresas estatais, encontramos importantes diferenças a serem destacadas em relação às condições de trabalho dos servidores públicos.

O primeiro ponto a observar é que, pelo menos até década de 1970, a deterioração salarial entre os trabalhadores do setor produtivo estatal não foi tão intensa quando comparada às perdas salariais verificadas entre os servidores públicos. Além disso, os trabalhadores das empresas estatais podiam contar com uma política de recursos humanos raramente encontrada no mercado de trabalho brasileiro:

No interior de uma grande empresa estatal, no período dos anos cinquenta e mesmo sessenta, o salário direto e nominal é tão somente uma parte do salário total: a empresa estatal, qualquer que seja, como que antecipa uma espécie de Welfare State para seus funcionários e trabalhadores. Além da

7. Guedes também observa que “Este mesmo formato do serviço público federal e das estatais se reproduz em grandes linhas nos âmbitos estadual e municipal” (1994: 405). E ainda ressalva: “embora do ponto de vista econômico a importância destas esferas seja bem menor do que a da União, faremos referência também a elas, pois no quadro do movimento sindical brasileiro houve momentos em que a dinâmica das lutas foi confluyente nas três esferas” (Guedes, 1994: 405)

previdência social, criação do próprio regime populista desde os anos quarenta, as empresas estatais destinam fundos próprios para uma “superprevidência social” no interior delas mesmas. Todos os direitos assegurados pela CLT e raramente cumpridos pelas empresas privadas são executados ao pé da letra pelas empresas estatais: risco de insalubridade, indenização por horas de trabalho noturno, restaurantes e refeições subsidiadas, assistência médica especial. E mais, financiamentos para compras de habitações, cooperativas de consumo, regimes especiais de férias e de atividades de lazer são postos em marcha nesse complicado processo de relação entre a empresa estatal e seus empregados. (Oliveira, 1987 *apud* Guedes, 1994:413)

Contudo, com a crise econômica da década de 1980 as vantagens concedidas pelas empresas estatais aos seus funcionários passaram a ser, constantemente, ameaçadas pelas políticas de corte dos gastos e investimentos públicos. Neste sentido, aquela década pode ser considerada o marco da resistência dos trabalhadores em empresas estatais às políticas de ajuste fiscal ensaiadas pelos sucessivos governos desde meados de 1970, as quais, aplicadas ao setor público, consistiram em demissões, corte salariais e redução das cláusulas trabalhistas herdadas do período anterior à crise.

A partir daquela década também foi significativa a alteração na relação entre os trabalhadores e direção das empresas estatais, inclusive refletindo na mudança da própria estratégia de organização dos empregados diante da política recessiva adotada pelo Governo:

Além de comprometer o desempenho das estatais, esta política revelava que os benefícios concedidos anteriormente tinham sido “doados” e que a partir de então tratava-se de garantir contratualmente os trabalhadores. Esta percepção foi clara, também, para as chefias e direções das empresas, que passaram a viver um certo dilema: representar o Governo na implementação de uma política restritiva, ao mesmo tempo que, como gerentes das empresas, estavam contra a política oficial. (Guedes, 1994:415)

Do ponto de vista da organização sindical, tal como já observamos, os trabalhadores em empresas estatais participam do mesmo regime jurídico dos trabalhadores do setor privado; sendo assim, estiveram igualmente sujeitos à ingerência do Estado em seus sindicatos. No entanto, tal como no serviço público, as associações de empregados em empresas estatais desempenharam um importante papel na organização e mobilização dos empregados em empresas estatais, constituindo uma alternativa às restrições impostas pela estrutura sindical corporativa e um espaço privilegiado para articulação da oposição às diretorias sindicais acomodadas na estrutura oficial (Guedes, 1994).

Servidores públicos

Assim como a greve operária de maio de 1978 marca a emergência do Novo Sindicalismo no Brasil, a greve dos professores da rede pública de ensino do Estado de São Paulo, realizada no mesmo ano, à revelia da legislação autoritária, registra a emergência do Novo Sindicalismo no setor público brasileiro (Nogueira, 1999). O movimento grevista dos professores paulistas, bem como a mobilização de outros setores do serviço público, demonstrou que as restrições legais não eram suficientes para impedir o avanço do associativismo no aparelho estatal. De fato, no final da década de 1970, quando o movimento sindical brasileiro retornou à esfera pública, já era significativo o grau de organização e mobilização alcançado pelos servidores, especialmente pelos profissionais da saúde e educação.

Entre 1978 e 1988, após décadas confinadas ao assistencialismo e ao clientelismo político, as antigas associações dos servidores públicos passaram a desenvolver atividades de caráter eminentemente sindical, representando seus associados junto às autoridades governamentais e participando de forma ativa na reorganização do sindicalismo brasileiro, inclusive na criação das centrais sindicais. Atividades similares também foram desenvolvidas pelas novas associações, marcando um novo tipo de organização política e social dos empregados no setor público.

Assim, não obstante as controvérsias que permeiam as noções de funcionário, empregado ou servidor público; a expansão do associativismo e da mobilização sindical no setor público conformou, na prática, uma nova identidade para aqueles que trabalhavam na administração pública brasileira: a categoria de trabalhadores públicos. Com efeito, ainda que tenha sido derrotada na Constituição de 1988, foi esta a definição defendida pelos segmentos mais mobilizados do setor público durante os trabalhos da Constituinte:

Na Assembleia Constituinte de 1988, os representantes mais combativos da categoria procuraram incluir no texto constitucional a expressão “trabalhadores públicos” para todos aqueles que trabalhassem no Estado. Nesta oportunidade, tentaram reuni-los num mesmo capítulo constitucional, junto aos demais trabalhadores, o que não foi aprovado. A palavra “funcionário” foi considerada como expressão da manutenção de uma casta, privada dos direitos já garantidos aos outros trabalhadores. Por sua vez, a proposta vencedora foi a “centrista” que conseguiu aprovar na Nova Constituição o nome “servidor público”, civil ou militar. (França, 1994:201)

A denominação trabalhador público, ou trabalhador do setor público, representava a afirmação de uma identidade coletiva que desvinculava

os empregados no aparelho estatal tanto da imagem do funcionário patrimonialista, quanto da figura do burocrata do tipo weberiano. Ao mesmo tempo procurava incluir os empregados na administração pública dentro da concepção mais ampla de classe trabalhadora (Nogueira, 1999). Consequentemente, também reconhecia a premência no interior do aparelho estatal de relações tipicamente trabalhistas, distanciando-se do tradicional discurso, ainda presente em nossos dias, do serviço público como “vocação”.

Por outro lado, a Constituição de 1988, apesar de rejeitar a denominação “trabalhador público”, ao estender o direito de greve e de sindicalização para o serviço público reconheceu de direito o que já ocorria de fato. Com efeito, mesmo antes da promulgação da nova Carta Constitucional, os servidores públicos já estavam organizados e estabeleciam com o Estado um relacionamento conflituoso, análogo à relação trabalhista no setor privado.⁸

Neste sentido, pode-se dizer que no Brasil ocorreu um processo semelhante ao descrito por Troy (1994) ao referir-se à emergência do sindicalismo do setor público nos Estados Unidos:

A explosão do sindicalismo no setor público é o resultado de um processo singular na história do sindicalismo, o que eu chamo de “organizar os organizados”. Paradoxalmente, portanto, nem as principais organizações nem os milhões de membros do Novo Sindicalismo são o resultado de políticas públicas da década de 1960 que levaram à transformação das associações e organizações existentes de trabalhadores públicos em sindicatos plenos. Os principais sindicatos no Novo Sindicalismo são, de fato, organizações transformadas em sindicatos como resultado desse [processo de organizar os organizados], e essas organizações incluem o grosso do Novo Sindicalismo. Assim, em vez de um aumento de trabalhadores sindicalizando-se repentinamente, as associações que se tornaram sindicatos tinham apenas uma escolha de Hobson: tornar-se sindicatos ou desaparecer. (Troy, 1994:25-26)⁹

8. Em entrevista de pesquisa realizada em 31.03 de 1999 com um importante dirigente do Sindsep-DF, confirmamos que a criação dos sindicatos da administração pública antecedeu a Constituição de 1988: “Em 1984 nós fizemos um congresso e nesse congresso definimos que iríamos construir um sindicato. Tiramos naquela ocasião uma organização que chamava Organização de Entidades de Base dos Servidores Públicos Federais até a fundação do sindicato em 87 (...) a gente criou o sindicato em 28 de agosto de 1987, inclusive ao arrepio da legislação. A legislação naquela ocasião não permitia que a gente criasse esse sindicato. Nós criamos em 87, forçamos inclusive a constituinte a reconhecer o nosso direito e a carta constitucional de 1988 aí já concede o direito do funcionalismo de se organizar em sindicato”.

9. No original: “*The explosion in public sector unionism is the result of a process unique in the history of unionism, what I call “organizing the organized.” Paradoxically, therefore, neither the major organizations nor the millions of members of the New Unionism is the result of public policies of the 1960s which compelled the transformation of existing associ-*

De fato, resguardam-se assim as devidas diferenças entre o sindicalismo norte-americano e brasileiro pois, no Brasil, primeiro a ação estatal motivou a “organização dos desorganizados” do setor privado (década de 1930). Apenas mais tarde, na década de 1980, tal como nos EUA na década de 1960, o Estado reconheceu a “organização dos organizados” do setor público.¹⁰

Contudo, afirmar que a Constituição de 1988 motivou a organização dos já organizados não significa menosprezar sua importância para um novo surto de associativismo no setor público em particular; e para o movimento sindical como um todo.¹¹ Com efeito, a promulgação da Nova Carta incentivou significativamente a multiplicação das organizações sindicais; destacando-se, mais uma vez, o grande número de sindicatos criados no serviço público durante a década de 1990:

TABELA 3 - Novos Sindicatos de Empregados e Empregadores por Grandes Setores

SETORES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Indústria 1	78	91	70	21	36	31	5	332
Indústria 2	237	234	110	83	56	49	2	771
Comércio 1	88	111	89	47	41	50	6	432
Comércio 2	239	218	135	86	70	63	9	820
Transporte 1	14	22	6	15	8	7	1	73
Transporte 2	14	64	36	25	16	29	4	188
Rural 1	14	20	40	24	55	57	3	213
Rural 2	2	70	23	38	17	26	2	178
E Créditos 1	2	3	4	4	2	2	0	17
E Créditos 2	25	11	8	5	4	5	1	59
Autônomo	42	46	19	7	13	9	1	137
Prof. Liberal	36	48	20	18	21	15	2	160

ations and organizations of public employees into full-fledged unions. The major unions in the New Unionism are, in fact, organizations transformed into unions as a result of those and these successor organizations comprise the bulk of the New Unionism. Thus, instead of a spurt of employees suddenly joining unions, the associations which became unions had only a Hobson's choice: become unions or disappear”.

10. Paradoxalmente, como observam diversos autores, este descompasso entre o reconhecimento legal e a organização associativa no serviço público acabou por favorecer a emergência do sindicalismo de confronto dentro do próprio Estado, uma vez que as organizações dos servidores públicos não estavam subordinadas à estrutura corporativa oficial (Boito Jr., 1991; Guedes, 1994; Nogueira, 1998).

11. Entre os incentivos criados pela nova carta podemos citar: o fim da prerrogativa de intervenção do Ministério do Trabalho nos assuntos internos dos sindicatos; a dispensa da obrigatoriedade do reconhecimento das novas entidades sindicais pelo poder público, a extensão do direito de greve e de sindicalização ao servidor público civil; a manutenção da unicidade e do monopólio da representação sindical; e a criação de mais um mecanismo de sustentação financeira para os sindicatos: a contribuição confederativa.

Ed. Cultura 1	1	10	7	10	5	9	0	42
Ed. Cultura 2	58	64	35	38	13	17	0	225
Com. Publ. 1	9	13	1	4	3	4	0	34
Com. Publ. 2	12	12	0	43	5	0	0	72
Serv. Público 2	400	354	161	184	93	82	7	1281
Total	1271	1391	764	652	458	455	43	5034

Fonte: Ministério do Trabalho (*apud*, Almeida, 1998)

Nota: 1- sindicatos de empregadores

2- sindicatos de empregados

Analisando a Tabela 3 é possível verificar um grande crescimento dos números de sindicatos em todos os grandes setores da economia, tanto no que se refere aos sindicatos de empregados quanto nos de empregadores. Em apenas seis anos, entre 1990 e 1996, foram criadas 5.034 entidades sindicais no Brasil, das quais 1.281 (25,44%) no serviço público. Se considerarmos apenas as entidades sindicais de empregados, veremos que os servidores públicos foram responsáveis pela criação de 35,64% dos novos sindicatos, superando todas as demais categorias.

Quanto ao modelo de organização sindical que predominou no serviço público após a promulgação da Carta Constitucional, manteve-se uma variedade muito grande de estruturas e formas de representação “superpostas” (Cheibub, 1999; Guedes, 1994:412). Com efeito, ao permitir uma interpretação dúbia da aplicabilidade da unicidade sindical ao setor público, a Constituição de 1988 possibilitou que na prática os servidores públicos continuassem a organizar (e multiplicar) livremente suas entidades associativas.¹²

Assim, no que se refere à organização sindical, encontramos no serviço público brasileiro uma grande variedade de estruturas representativas em todas as esferas da administração pública. No caso específico da administração pública federal, por exemplo, Guedes (1994: 412) classifica as entidades sindicais em três grandes grupos:¹³

12. Pessoa, por exemplo, observa que: “Reconhecendo o direito de sindicalização dos servidores públicos, fundado na liberdade sindical, a Carta Política de 1988 simplesmente dispõe que ‘é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical’ (CF/88, art. 37, VI). Diante dessa redação, sintética e lacônica em relação àquela constante do art. 8º e incisos do mesmo Texto Constitucional, questiona-se, em sede doutrinária e jurisprudencial, se no Brasil a sindicalização dos servidores públicos deveria ou não observar a limitação da unicidade sindical, impostas aos sindicatos do setor privado” (1995: 53).

13. Encontramos em Nogueira (1996) uma classificação similar: “A partir desses dados podemos inferir que há pelo menos três modalidades de organização sindical no serviço público federal: os *sindicatos gerais* implantados nos Estados da Federação, como

- 1) Os sindicatos gerais – cuja representação encontra-se estruturada em algumas organizações setoriais que procuram responder e encaminhar a dinâmica particular de cada segmento da administração pública como, por exemplo, o Fórum das Entidades dos Servidores em Ciência e Tecnologia, a Coordenação Nacional dos Servidores do Ministério da Educação e Cultura e a Federação das Entidades dos trabalhadores do Ministério da Saúde (FETRAMS);
- 2) Os sindicatos por ramo de trabalho, que representam os trabalhadores de um determinado ramo de atividade como, por exemplo, o Sindicato dos Servidores da Previdência (SINDSPREV);
- 3) A representação por categoria/órgão – da qual são exemplos a Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES); a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), o Sindicato dos Fiscais do Ministério da Fazenda (SINDIFISCO) e a Associação dos Sindicatos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ASSIBGE).

Mobilização sindical no setor público brasileiro

A história recente das mobilizações grevistas inicia-se no final da década de 1970, com as greves dos metalúrgicos do ABC paulista, e atinge seu ápice no final da década de 1980, quando o Brasil entra para o grupo de países com maior volume de greves no mundo (Noronha, 1992; 1994). As greves das décadas de 1970 e 1980, apesar de motivadas por questões essencialmente econômicas, constituíram um importante instrumento de conquista de espaço político para os trabalhadores brasileiros. De fato, o movimento grevista do setor público e privado encontrou motivações comuns em um contexto “macroeconômico” caracterizado pelo descontrole inflacionário, estagnação econômica e excessivo endividamento externo. Mas, além disso, transformou-se em um movimento de denúncia da precariedade

demonstra o caso dos sindicatos filiados à CONDSEF; os *sindicatos por ramo*, como o caso da previdência representado pelos Sindicatos dos Previdenciários em diversos Estados e também pelo setor da educação, onde a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) busca aglutinar os sindicatos por categorias existentes nas três esferas de Governo, e os *sindicatos por categoria* ou órgão tomados isoladamente como o caso da ANDES-Sindicato Nacional e suas seções sindicais dos docentes nas instituições universitárias, da FASUBRA apoiada nas associações de servidores das universidades, a UNAFISCO, Sindicato dos Fiscais do Ministério da Fazenda, dos Sindicatos dos Fiscais da Previdência, do Sindicato dos funcionários do IBGE, Sindicatos dos Agentes da Polícia Federal, entre outros” (1996:114; grifos do autor).

das condições de vida e trabalho dos assalariados, do autoritarismo das relações trabalhistas e da exclusão política e social dos trabalhadores.

Contudo, não obstante as motivações políticas e econômicas comuns, é possível identificar importantes diferenças na mobilização grevista protagonizada pelos trabalhadores do setor público e privado, neste período de vigorosa demonstração de força do movimento sindical brasileiro. As Tabelas 4, 5 e 6 resumem as principais características desse movimento no que se refere ao número de greves, número de grevistas e número de jornadas de trabalho perdidas em função das greves:

TABELA 4 - Distribuição das Greves, por grandes setores: Brasil, Região Urbana - 1978-1992

ANOS	PÚBLICO	%	PRIVADO	%	AMBOS/ SI	%	TOTAL	%
1978	8	6,8	108	91,5	2	1,7	118	100,0
1979	38	15,4	184	74,8	24	9,8	246	100,0
1980	33	22,9	94	65,3	17	11,8	144	100,0
1981	40	26,7	87	58,0	23	15,3	150	100,0
1982	40	27,8	97	67,4	7	4,9	144	100,0
1983	114	29,0	274	69,7	5	1,3	393	100,0
1984	142	23,0	467	75,6	9	1,5	618	100,0
1985	289	31,2	622	67,1	16	1,7	927	100,0
1986	403	24,2	1.197	71,9	65	3,9	1.665	100,0
1987	838	38,3	1.344	61,4	6	0,3	2.188	100,0
1988	1.116	52,2	947	44,3	74	3,5	2.137	100,0
1989	1.298	32,9	2.540	64,4	105	2,7	3.943	100,0
1990	826	35,0	1.460	61,9	71	3,0	2.357	100,0
1991	649	46,4	733	52,4	17	1,2	1.399	100,0
1992	315	55,5	239	42,1	14	2,5	568	100,0
TOTAL	6.149	36,2	10.393	61,1	455	2,7	16.997	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Deseq/CUT (para 1992) (apud Noronha 1994)

TABELA 5 - Distribuição de Grevistas, por grandes setores: Brasil, Região Urbana 1978-1992

ANOS	PÚBLICO	%	PRIVADO	%	AMBOS/SI	%	TOTAL	%
1978	26.806	18,9	115.175	81,1	0	0,0	141.981	100,0
1979	175.990	9,9	1.253.826	70,8	340.974	19,3	1.770.790	100,0
1980	220.533	27,2	533.624	65,8	56.935	7,0	811.092	100,0
1981	351.943	56,5	171.922	27,6	99.030	15,9	622.895	100,0
1982	262.105	54,8	116.532	24,3	100.000	20,9	478.637	100,0
1983	504.502	57,7	369.574	42,3	550	0,1	874.626	100,0
1984	871.538	65,9	426.213	32,2	25.636	1,9	1.323.387	100,0
1985	2.901.889	47,6	2.401.147	39,4	790.250	13,0	6.093.286	100,0
1986	3.478.498	56,4	1.991.505	32,3	692.745	11,2	6.162.748	100,0
1987	5.453.873	63,5	2.397.345	27,9	737.160	8,6	8.588.378	100,0
1988	6.236.689	75,9	1.740.334	21,2	241.523	2,9	8.218.546	100,0
1989	10.912.568	59,4	3.981.395	21,7	3.484.660	19,0	18.378.623	100,0
1990	14.258.304	70,3	4.588.486	22,6	1.449.566	7,1	20.296.356	100,0
1991	9.139.239	54,7	5.014.956	30,0	2.547.440	15,3	16.701.635	100,0
1992	2.044.747	69,9	849.410	29,1	29.315	1,0	2.923.472	100,0
TOTAL	56.839.224	60,9	25.951.444	27,8	10.595.784	11,3	93.386.452	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Desep/CUT (para 1992), (*apud* Noronha 1994)

TABELA 6 - Jornadas Perdidas, por Grandes Setores: Brasil, Região Urbana 1978-1992

ANOS	PÚBLICO	%	PRIVADO	%	AMBOS/SI	%	TOTAL	%
1978	443.489	24,4	1.366.649	75,0	11.100	0,6	1.821.238	100,0
1979	4.072.537	19,6	11.611.194	55,9	5.100.884	24,5	20.784.615	100,0
1980	4.945.247	35,5	7.683.344	55,2	1.282.516	9,2	13.911.107	100,0
1981	3.761.313	53,9	2.428.749	34,8	790.314	11,3	6.980.376	100,0
1982	3.406.838	65,9	1.285.318	24,9	474.678	9,2	5.166.834	100,0
1983	10.900.699	82,5	2.298.783	17,4	14.606	0,1	13.214.088	100,0
1984	11.621.737	82,7	2.363.557	16,8	63.008	0,4	14.048.302	100,0
1985	56.336.016	73,6	15.570.512	20,3	4.652.822	6,1	76.559.350	100,0
1986	40.133.423	75,6	11.351.228	21,4	1.598.951	3,0	53.083.602	100,0
1987	106.312.661	80,4	19.506.813	14,7	6.482.413	4,9	132.301.887	100,0
1988	75.549.895	85,3	12.482.883	14,1	531.589	0,6	88.564.367	100,0
1989	189.210.807	76,8	47.560.165	19,3	9.651.476	3,9	246.422.448	100,0
1990	126.056.642	67,3	43.814.198	23,4	17.407.883	9,3	187.278.723	100,0
1991	181.127.159	80,0	40.881.609	18,1	4.271.439	1,9	226.280.207	100,0
1992	19.593.646	86,8	2.901.305	12,8	84.365	0,4	22.579.316	100,0
TOTAL	833.472.109	75,2	223.106.307	20,1	52.418.044	4,7	1.108.996.460	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Desep/CUT* (para 1992), (apud Noronha 1994)

Analisando as Tabelas 4, 5 e 6 é possível verificar que as greves do setor público, apesar de representarem apenas 36,2% das greves realizadas entre 1978 e 1992, envolveram um maior contingente de grevistas (60,9%) e um maior número de jornadas perdidas (75,2%). Como observa Noronha (1992; 1994), as greves do setor público caracterizavam-se por serem longas, por categorias e de grande quantidade de jornadas não trabalhadas, contrastando com padrão de greves do setor privado, no qual predominou as greves curtas e por empresa.

Mas se a década de 1980 foi a “época de ouro” da organização e mobilização sindical dos assalariados dos serviços públicos e empresas estatais, a década de 1990, ao contrário, assinala uma forte inflexão na tendência ascendente do número de greves, número de grevistas e número de jornadas não trabalhadas em função das greves no setor público. Depois de alcançar o pico de 1.298 greves em 1989; em 1990 o número de greves no setor público caiu para 826; em 1991 para 649; e em 1992 para apenas 315 greves. Igualmente significativa foi a redução do número de grevistas: 1990 representa o ápice, quando participaram das greves 14.258.304 trabalhadores, em 1991 o número de grevistas caiu para 9.139.239, apresentando uma queda ainda mais acentuada em 1992, quando o número de grevistas baixou para 2.044.747.¹⁴

No que se refere às jornadas de trabalho perdidas em função das greves, a tendência de queda foi menos linear, entretanto, mais abrupta: em 1989 foram perdidas 189.210.807 jornadas de trabalho, em 1990 este número caiu para 126.056.642, em 1991 voltou a crescer, com 181.127.159 jornadas, para no ano seguinte apresentar novamente uma queda acentuada: 19.593.646 jornadas de trabalho perdidas.

Nos anos seguintes a tendência de refluxo permanece. Segundo Nogueira (1998), apesar do número total de greves ter aumentado entre 1993 e 1995, manifestando uma pequena recuperação em relação a 1992, na administração pública o número de greves continuou a cair: 281 greves em 1993; 223 em 1994; e 179 em 1995. Ainda segundo Nogueira, também se observa uma tendência de mudança no padrão de greves do setor público: “As greves abrangentes, que caracterizam o modo de ser do confronto trabalhista no setor público têm diminuído nitidamente. Considerando 1993 como 100%, em 1994 cai para 79% e 1995 para 63%” (1998:16).

Assim, apenas em 1996 observamos certa recuperação do ativismo sindical no setor público. Nesse ano, o DIEESE registrou 62 greves nas

14. Noronha (1994) observa que os dados referentes ao ano de 1992 podem estar subestimados em função de problemas com as fontes de dados e da mudança da fonte de pesquisa do Nepp para o Desepp.

empresas estatais e 324 na administração pública, envolvendo um total de 1.069.070 grevistas e 163.559.612 trabalhadores-hora parados. Desse modo, em 1996, o setor público teria sido responsável por 30,68% das greves; 38,24% dos grevistas e 62,61% dos trabalhadores-hora parados.

Além dos dados quantitativos sobre as greves, também é importante registrar um novo elemento na determinação do padrão de ação sindical no setor público: as políticas públicas de reforma do Estado. Conforme consta no boletim do DIEESE n.º 1993, no ano de 1996, por exemplo, aumentaram as “dificuldades nas negociações coletivas em comparação com anos anteriores” em função das políticas de contenção de despesas públicas e privatização das estatais.

No serviço público federal, por exemplo, segundo o DIEESE, em 1996 não houve nenhuma negociação entre o Governo e os servidores no que se refere à reposição das perdas salariais. O mesmo teria ocorrido na esfera estadual e municipal, onde, além das perdas salariais, os servidores estariam sujeitos a constantes atrasos nos pagamentos – o principal motivo das greves.

No que se refere às empresas estatais, as políticas voltadas para a contenção dos salários e redução dos encargos trabalhistas teriam sido as principais responsáveis pela inviabilização dos acordos em 1996. Nesse ano, os reajustes salariais nas empresas públicas ficaram abaixo ICV-DIEESE. Além disso, teria aumentado por parte das empresas a pressão em torno da chamadas cláusulas indenizatórias, as quais, na maioria das vezes, consistem em um abono compensatório pago em troca de benefícios e/ou vantagens que faziam parte das políticas de recursos humanos anteriores, tais como: auxílio alimentação nas férias, adiantamento quinzenais de salários, gratificações de férias, adicional por tempo de serviço e outras gratificações especiais.¹⁵

Nestes termos, tornou-se cada vez mais presente na agenda do movimento sindical brasileiro o debate sobre a reforma do aparelho estatal e suas consequências para os servidores públicos e empregados em empresas estatais em particular, e para sociedade em geral. Assim, se na década de

15. O endurecimento do Governo nas negociações coletivas ficou ainda mais evidente com a publicação do chamado “pacote do setor público” – resolução 9 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (CCE) – o qual determinava: “a. limitar ao mínimo legal estabelecido na Constituição Federal e CLT e demais normativos vigentes a concessão de adicional de férias; da remuneração de hora extra; de adicional noturno; de adicional de insalubridade; de aviso prévio; antecipação de gratificação natalina; b. excluir dispositivos que estabeleçam a concessão de gozo de férias em período superior a trinta dias e incorporação à remuneração da gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada; c. transformar os anuênios em quinquênios, cujo valor máximo será de 5% limitado ao teto de sete quinquênios; d. limitar a 1% da folha o impacto das promoções; e. limitar a devolução da antecipação de férias; f. gastos com seguro de vida, planos de saúde e outras vantagens não poderão exceder a 50%” (Boletim DIEESE n.º 193).

1980 a crise do Estado desenvolvimentista pôde ser considerada uma das principais determinantes da ação sindical no setor público, na década de 1990, são as medidas liberalizantes voltadas para a reversão da crise fiscal que estão no centro do debate político e sindical.

CAPÍTULO 2

EXPANSÃO DO SINDICALISMO DO SETOR PÚBLICO NA CUT¹

Em um artigo publicado no semanário do Partido dos Trabalhadores, *Linha Direta* (27 de setembro a 3 de outubro de 1997), João Felício, diretor do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, recém-eleito secretário-geral da CUT, apresentou um breve balanço do crescimento da Central nos três anos que antecederam o VI CONCURTO:

Inicialmente é importante ressaltar o crescimento da CUT no período compreendido entre o 5º e o 6º CONCURTO. Tivemos um aumento de 27% no número de sindicatos filiados, passando de 2.009 sindicatos, em 1994, para 2.558 em 97; o número de trabalhadores na nossa base cresceu 31%, passou de aproximadamente 17,5 milhões para 19,5 milhões. O número de sindicalizados também aumentou, tanto em termos absolutos quanto relativos: éramos 4.103.824 – 23,5% de sindicalizados em relação à base – e passamos para 6.056.064 – 31% de sindicalizados em relação à base. (*Linha Direta*, 27 de setembro a 3 de outubro de 1997)

Os números apresentados são significativos, especialmente se considerarmos que, nas últimas décadas, na maioria das economias ocidentais, as taxas de sindicalização tendem à estagnação ou ao declínio (Martins Rodrigues, 1998; 1999). Entretanto, para termos uma visão mais exata do crescimento do sindicalismo cutista no final do século XX, é necessário analisarmos mais detalhadamente os dados fornecidos pelo secretário-geral da Entidade.

Antes, cumpre investigar em quais setores de atividade o sindicalismo-CUT encontrou mais espaço para crescer, e quais fatores estruturais e/ou conjunturais influenciaram neste crescimento. Infelizmente, não encontramos na produção acadêmica e sindical dados completos referentes ao ano de 1994, citado no artigo escrito pelo ex-presidente da APEOESP. Assim, para aferir o crescimento da Central em número de sindicatos e sindicalizados por setor de atividade, optamos por confrontar os dados utilizados originalmente nos trabalhos de Comin (1994) e Jácome Rodrigues (1993), referentes ao

1. Parte dos dados apresentados neste capítulo foi publicada na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, junho/2001, pp.130-146 e na *Government Union Review*, 21, 2, junho/2003, pp. 35-58.

ano de 1993, com os dados fornecidos pela Central relativos ao mês de novembro de 1997.

A CUT por setor econômico

Segundo dados apresentados por Comin (1994: 384), em junho de 1993, dos 1.912 sindicatos filiados à CUT, 857 (44,8%) representavam trabalhadores do setor de serviços; 635 (33,2%) do setor rural; e 420 (22%) do setor industrial. Nesse mesmo ano, os associados aos sindicatos do setor de serviços eram responsáveis por 55% do total de sindicalizados representados pela Central, o setor industrial respondia por 27% e o setor rural pelos 18% restantes (Jácome Rodrigues, 1993; 1997).

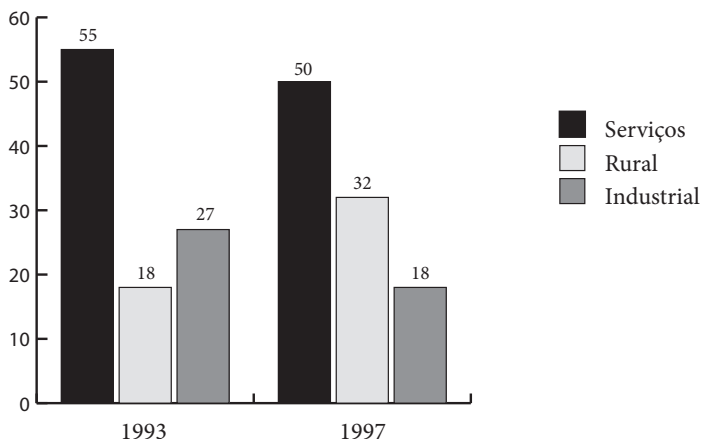
Quatro anos depois, encontramos significativas diferenças na composição da CUT por setor de atividade, especialmente no que se refere ao peso relativo dos sindicalizados do setor rural e industrial. Analisando dados fornecidos pela CUT, referentes ao mês de novembro de 1997, verificamos que entre os 2.453 sindicatos filiados 1.117 (45,54%) estavam no setor de serviços; 874 (35,63%) no setor rural; e 462 (18,83%) no setor industrial.²

O setor rural e o de serviços foram os principais responsáveis pelo crescimento do número de sindicatos filiados à CUT nos últimos anos, o primeiro apresentando um crescimento de 37,64% e o segundo, de 30,34% em relação ao ano de 1993. O setor industrial, por sua vez, no mesmo período, apresentou um crescimento de apenas 10% no número de sindicatos filiados à Central.

Neste ponto, é importante salientar que, enquanto o crescimento do número de sindicatos do setor de serviços foi apenas suficiente para manter o peso relativo dos associados deste setor na Central, o aumento do número de sindicatos do setor rural foi acompanhado por uma significativa inversão no peso relativo dos sindicalizados do setor rural e industrial no interior da CUT:

2. Excluímos do total de entidades filiadas as federações, confederações e uma associação de aposentados e pensionistas. No total, a Listagem de Entidades Filiadas fornecida pela CUT somava 2.520 entidades sindicais.

GRÁFICO 1 - CUT por setor econômico, considerando o número de sindicalizados (%)



Fontes: *Informacut* n.º 209, fevereiro de 1993 (*apud* Jácome Rodrigues, 1997); CUT, Listagem Entidades Filiadas, novembro de 1997.

*Os dados de 1997 não incluem associações de aposentados.

Como podemos observar no Gráfico 1, entre 1993 e 1997, não houve uma alteração significativa no peso proporcional do setor de serviços no sindicalismo cutista, o qual permanece responsável por mais da metade do total de sindicalizados à CUT. A novidade está no aumento do peso relativo dos trabalhadores do setor rural. Os associados dos sindicatos de trabalhadores rurais que em 1993 representavam apenas 18% dos sócios da Central, em 1997 passaram a representar 32% dos sindicalizados. Inversamente, o setor industrial, que em 1993 representava 27% dos trabalhadores associados à CUT, teve seu peso reduzido para pouco mais de 18% em 1997.

Em parte, como vários autores já observaram, o peso dos sindicatos por setor econômico na CUT acompanha as tendências mais gerais do mercado de trabalho, no sentido do crescimento do setor de serviços e retração do setor industrial (Jácome Rodrigues, 1997; Nogueira, 1999). Contudo, há outro fator que contribuiu para a redução do peso relativo do setor industrial no interior do sindicalismo cutista: o aumento do número de sindicatos e sindicalizados do setor rural. Neste ponto, é importante observar que, em larga medida, este crescimento está relacionado à filiação da Confederação

Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG – à CUT em agosto de 1995 (*Informacut*, n.º 257, setembro de 1995).³

Assim, podemos associar o crescimento da CUT nos quatro anos que antecederam o VI Congresso da Central a dois tipos de fatores: o primeiro, que podemos chamar de estrutural, corresponde ao próprio crescimento do setor de serviços nas sociedades capitalistas contemporâneas; o segundo, conjuntural, deve-se, essencialmente, à filiação da CONTAG. Realizada esta breve análise do crescimento da CUT por setor de atividade, podemos agora, a partir dos dados coletados referentes ao ano de 1997, avançar em nossa pesquisa, procurando identificar qual é o peso dos trabalhadores do setor público no sindicalismo cutista.

Em um conhecido e minucioso trabalho sobre o III Congresso Nacional da CUT – III CONCUT, no qual já chamava atenção para a força da CUT nas camadas assalariadas do setor estatal, Martins Rodrigues (1990:115-117) dividiu a influência da Central em três grandes setores econômicos:

- 1) setor estatal – telefônicos; petroleiros; trabalhadores em processamento de dados; trabalhadores nas indústrias urbanas (gás, eletricidade, água e esgoto); funcionalismo público (administração pública federal, estadual e municipal); saúde, educação (professores de primeiro, segundo e terceiro graus e servidores das universidades e dos estabelecimentos do ensino da rede pública) e previdenciários;
- 2) setor privado – trabalhadores rurais; químicos e petroquímicos; metalúrgicos e trabalhadores no ramo de vestuário;
- 3) setor de serviços – transporte (aéreo, marítimo-fluvial, metroviário, ferroviário); comerciários (hotelaria, comércio varejista e atacadista, autônomos, turismo, armazéns e empregados de estabelecimento de saúde); bancários e empregados no setor financeiro.

A classificação proposta por Martins Rodrigues (1990) teve como objetivo aferir a influência da CUT por setor econômico. Entretanto, acreditamos que, realizando algumas adaptações, também é possível, a partir de uma classificação similar, mensurar o peso relativo do setor público e privado na CUT.⁴

3. Como sabemos, a filiação de uma confederação à CUT não implica necessariamente na filiação dos sindicatos a ela associados, no entanto, certamente contribui, ou até mesmo motiva, esta filiação. É o que parece ter acontecido no caso da filiação da CONTAG.

4. A classificação utilizada por Martins Rodrigues (1990) tem como fonte o documento “Perfil de Representação da Central Única dos Trabalhadores”, elaborado por assessores da CUT e do DIEESE, sob a coordenação de Sílvia Portella, Flávio Pachalski e Suzana Sochaczewska. Também encontramos uma versão atualizada e revisada deste documen-

As principais adaptações que realizamos na classificação original foram: 1) dividir o setor privado em dois setores: industrial e rural; 2) transferir a categoria de metroviários para o setor estatal; 3) incluir na classificação inicial algumas categorias que não foram citadas pelo autor, mas que têm uma presença importante no sindicalismo cutista: no setor industrial – alimentação, construção, papel/papelão, borracha, plástico e vidro; no setor de serviços – comunicação, publicidade, jornalismo, difusão artística e cultural, profissionais liberais e técnico científicos; e no setor estatal – extrativismo.

Esta classificação é relativamente arbitrária, pois em diversos setores de atividade podemos encontrar trabalhadores tanto do setor público quanto do setor privado. Como sabemos, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo é comum alguns sindicatos representarem empregados do Estado e da iniciativa privada, o que torna praticamente impossível traçar uma delimitação exata entre o sindicalismo do setor público e privado.⁵ Sendo assim, o que denominamos de setor estatal, na verdade, corresponde às atividades em que o modo de produção de bens e serviços estatal predomina, ainda que a iniciativa privada também possa estar presente.⁶

Contudo, como este livro trata do sindicalismo, é importante notar que, nos setores onde coexistem trabalhadores do setor público e privado, a sindicalização dos primeiros tende a ser maior do que a dos últimos. Assim, julgamos que seja realmente pequena a presença dos sindicalizados de empresas privadas entre aqueles que, neste livro, classificamos no setor estatal.⁷ A Tabela 7, a seguir, apresenta dados referentes ao V CONCURTO

to em *Retrato da CUT* (Martins Rodrigues *et al.*, 1991).

5. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Service Employees International Union – SEIU – definia sua base de representação da seguinte forma: “trabalhadores dos sexos masculino e feminino empregados em quaisquer das fases do trabalho privado, sem fins lucrativos ou público [...] ou que estão ligados a manutenção, serviços, proteção, operação de todos os tipos de instituições [...] sejam elas privadas, públicas ou sem fins lucrativos, e todas as categorias de empregados nelas ou próximo a elas” [No original: “*workers, male or female, who are employed in any phases of private, non-profit, or public employment ... or who are engaged in the maintenance, servicing, protection or operation of all types of institutions... whether private, public, or nonprofit and all categories of employees therein or thereabout*”] (Constitution and Bylaws, Service Employees International Union, AFL-CIO, CLC, Art. 3, sec.1. *apud* Stieber, 1973:4). Mais recentemente, o maior sindicato britânico em número de membros, o UNISON, formado pela fusão de três sindicatos de funcionários públicos, “em razão das privatizações” organiza tanto trabalhadores do setor público, quanto do privado (Martins Rodrigues, 1998:15).

6. Conforme argumenta Singer (1998:137-140), em uma sociedade capitalista coexistem diversos modos de produção, entre os quais “a produção simples de mercadorias”, “a produção pública (estatal ou privada)”, “a produção doméstica”, “a produção cooperativa” e a produção capitalista propriamente dita.

7. Consequentemente, é necessário observar que em alguns ramos de atividade, por

Como podemos observar na Tabela 7, é possível encontrar trabalhadores dos setores público e privado em praticamente todos os ramos de atividade do sindicalismo cutista. Entretanto, em ramos como o do funcionalismo, da saúde, da educação e nos urbanitários, quase 90% dos delegados eram trabalhadores do setor público. Inversamente, entre os trabalhadores na construção civil, metalúrgicos e rurais, mais de 90% dos congressistas eram oriundos do setor privado. Já no ramo financeiro e de transportes, é significativa a presença tanto de trabalhadores de empresas públicas, quanto de empresas privadas. Assim, por exemplo, em transportes 52,2% dos delegados presentes no V CONCURT eram do setor privado e 47,8% do setor público; enquanto no ramo financeiro 64,1% dos delegados eram do setor público e 35,4% do setor privado.

Como vemos, a divisão por ramo de atividade dos delegados ao V CONCURT é perfeitamente compatível com a classificação dos setores econômicos proposta neste livro. A única ressalva a ser feita refere-se ao ramo financeiro, no qual, mesmo predominando os bancos privados, a maioria dos congressistas era de bancários do setor público. Assim, em nossa pesquisa, encontramos os seguintes números sobre o sindicalismo cutista por setor de atividade: setor estatal – 4.688.430 na base; 1.982.076 sindicalizados e 1.803.329 sócios quites; indústria – 2.214.915 na base, 834.379 sindicalizados e 653.137 sócios quites; serviços – 4.200.767 na base, 1.221.977 sindicalizados e 899.080 sócios quites; rural – 7.255.096 na base; 1.855.198 sindicalizados e 522.174 sócios quites.

exemplo, o financeiro e o de transportes, ainda que os trabalhadores em empresas privadas sejam majoritários, a presença de trabalhadores do setor público entre os ativistas do sindicalismo cutista é expressiva. Contudo, mesmo considerando este fato, seguindo-se a classificação adotada por Martins Rodrigues (1990) e Martins Rodrigues e colaboradores (1991), optamos por não incluir estes ramos no setor estatal. Assim, é provável que o peso relativo do setor público neste livro esteja subestimado, entretanto, acreditamos que este fato não enfraquece nossa proposição sobre a importância dos servidores públicos e empregados em empresas estatais no sindicalismo cutista; ao contrário, contribui para sustentá-la.

TABELA 7 - Tipo de empresa em que trabalhavam e ramo de atividade econômica dos delegados ao V CONCURT (%)

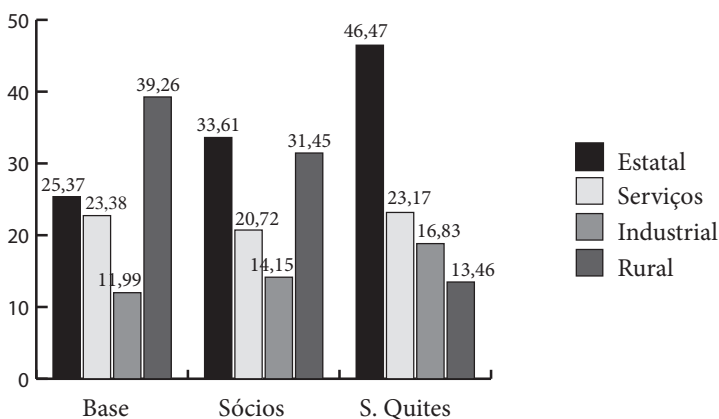
RAMO DE ATIVIDADE	PRIVADA	ESTATAL	AUTARQUIA, FUND. E SERV. PÚBLICO	PROPRIEDADE RURAL	OUTROS *	TOTAL	N
Funcionalismo	0,8	8,6	90,6	0,0	0,0	100,0	128
Saúde	8,9	3,6	85,7	0,0	1,8	100,0	112
Educação	8,8	15,8	74,0	0,0	1,4	100,0	354
Transportes	52,2	39,1	8,7	0,0	0,0	100,0	46
Urbanitários	4,3	88,5	7,2	0,0	0,0	100,0	69
Construção	91,5	2,1	4,3	2,1	0,0	100,0	47
Financeiro	35,4	62,6	1,5	0,0	0,5	100,0	198
Rurais	2,5	0,8	0,8	95,9	0,0	100,0	118
Metalúrgicos	98,6	0,7	0,0	0,0	0,7	100,0	153

* Este número se refere aos que trabalham no setor público e privado.

Fonte: Desep/Cebrap - "Pesquisa Perfil e Opiniões dos Delegados ao V CONCURT"

O Gráfico 2, a seguir, representa o peso relativo dos setores econômicos na CUT, considerando o número de trabalhadores na base, o número de sócios dos sindicatos e o número de sócios quites por setor de atividade econômica.

GRÁFICO 2 - CUT por setor econômico (estatal, serviços, indústria, rural) considerando o número de trabalhadores na base, sócios e sócios quites



Fonte: CUT, Listagem Entidades Filiadas, novembro de 1997.

O Gráfico 2 demonstra que cerca de 40% dos trabalhadores da base sindical cutista são do setor rural; 25% do setor estatal; 23% do setor de serviços e apenas 12% do setor industrial. Os dados referentes ao peso dos setores econômicos em relação ao número de sindicalizados, por sua vez, revelam uma significativa inversão na posição dos trabalhadores do setor público e do setor rural em relação à base cutista. Enquanto os trabalhadores rurais diminuem seu peso entre os trabalhadores sindicalizados – passam de 40% na base para 31% dos sócios –, os trabalhadores do setor público fortalecem sua presença entre os sindicalizados da Central – saltam de 25% da base para 34% dos sócios. Já os trabalhadores do setor de serviços e indústria, excluindo deste setor os empregados em empresas e serviços públicos, praticamente não alteram seu peso entre os sócios da CUT; respectivamente, 20,72% e 14,15%.

Contudo, os dados mais significativos sobre o peso dos trabalhadores do setor público na CUT referem-se à categoria de sócios quites, ou seja, à proporção de trabalhadores potencialmente em condições de participar

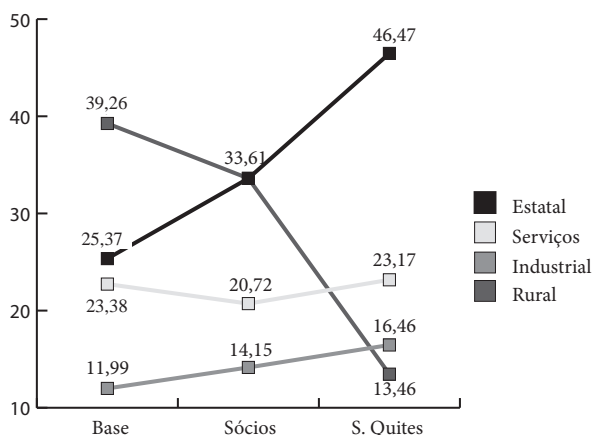
das instâncias decisórias e dos organismos dirigentes da Central.⁸ Entre os sócios quites os trabalhadores do setor público, praticamente, dobram seu peso no sindicalismo cutista: se na base da CUT eles são apenas 25% dos trabalhadores, entre os sócios quites eles são cerca 47%. Em seguida vêm os trabalhadores do setor de serviços: 23,17%; os trabalhadores do setor industrial: 16,83% e, finalmente, os trabalhadores rurais perfazendo 13,46% do total de sindicalizados quites com a Central.

Ao que tudo indica, o peso dos setores econômicos entre os sócios quites da CUT também exerce grande influência na composição da direção da Central. Assim, por exemplo, o reduzido peso dos trabalhadores rurais nos organismos dirigentes da CUT deve-se, muito provavelmente, à baixa presença destes trabalhadores entre os sócios quites da Entidade. Já a forte presença dos servidores públicos e empregados em empresas estatais nos organismos dirigentes da CUT está relacionada à significativa presença destes trabalhadores entre aqueles que efetivamente contribuem para a sustentação financeira da CUT.

Assim, se considerarmos que na “base” estão os trabalhadores com menor potencial de intervenção nas decisões políticas da CUT e, inversamente, entre os sócios quites estão os trabalhadores como maior potencial para intervir nas decisões da Central, percebemos que os trabalhadores do setor público aumentam sua presença entre aqueles, potencialmente, aptos a intervir nas instâncias decisórias e nos organismos dirigentes da Entidade. Já os trabalhadores do setor rural têm forte presença na base da CUT, tendem a diminuir sua presença entre os trabalhadores com maior possibilidade de intervir nos rumos da central, isto é, entre aqueles que participam dos congressos, das plenárias e da composição da direção da entidade. Os trabalhadores do setor de serviços e industrial, por sua vez, apresentam pouca alteração no peso que representam na base e entre os sócios quites da CUT.

8. O número de sócios quites é também a categoria mais confiável para aferir o peso dos setores econômicos na CUT, pois neste caso a Central tende a ser mais rigorosa no acompanhamento dos números declarados pelos sindicatos. É a proporção de sócios quites que determina a participação das delegações cutistas nos principais eventos da central, entre os quais o congresso nacional, que elege a direção da Entidade.

GRÁFICO 3 - CUT por setor econômico, considerando número de trabalhadores na base, sócios e sócios quites (%)



Fonte: CUT, Listagem Entidades Filiadas, novembro de 1997.

A partir da classificação adotada neste livro, também constatamos que a taxa de sindicalização média do setor estatual é maior do que a verificada em outros setores de atividade representados pela CUT. Com efeito, o setor estatual não apenas apresenta o maior número de sindicalizados em relação base: 42,28% (contra 37,67% do setor industrial; 29,09% dos serviços e 25,57% do setor rural), como também lidera a taxa de sindicalização, quando consideramos apenas os sócios quites com a Central: 38,46% (contra 29,49% do setor industrial; 21,40% do setor de serviços e apenas 7,20% do setor rural).

TABELA 8 - CUT - Densidade Sindical por Setor Econômico

SETOR	BASE	SÓCIOS	%
Estatual	4.688.430	1.982.076	42,28
Industrial	2.214.915	834.379	37,67
Serviços	4.200.767	1.221.977	29,09
Rural	7.255.096	1.855.198	25,57
Aposentados	120.000	4.500	3,75
TOTAL	18.479.208	5.898.130	31,92

TABELA 9 - CUT - Densidade Sindical por Setor Econômico, considerando número de sócios quites

SETOR	BASE	S. QUITES	%
Estatual	4.688.430	1.803.329	38,46
Industrial	2.214.915	653.137	29,49
Serviços	4.200.767	899.080	21,40
Rural	7.255.096	522.174	7,20
Aposentados	120.000	3.000	2,50
TOTAL	18.479.208	3.880.720	21,00

Os 25 maiores por setor econômico

A importância do setor público na CUT também pode ser constatada quando consideramos os maiores sindicatos filiados à central por número de sindicalizados e sócios quites. Em uma relação dos 25 maiores sindicatos filiados à CUT apresentada por Martins Rodrigues (1997), referente ao ano de 1993, seis eram de bancários, seis de professores, cinco de metalúrgicos, dois de empregados em transportes, dois de previdenciários, um de químicos, um de servidores públicos, um de eletricitários e um de trabalhadores de serviços urbanos. Portanto, de acordo com a classificação adotada neste livro, 11 (44%) dos 25 maiores sindicatos cutistas estavam no setor estatal, e perfaziam 42% dos sócios dos maiores sindicatos filiados à central.

TABELA 10 - Os 25 maiores sindicatos filiados à CUT – 1993

SINDICATO OU ASSOCIAÇÃO	UF	SÓCIOS
1 Assoc. dos Professores do Ensino Oficial de S. Paulo	SP	105.000
2 Sind. dos Metalúrgicos do ABC	SP	103.900
3 Sind. dos Bancários de S. Paulo	SP	101.000
4 Sind. Único dos trabalhadores da Educação de BH	MG	47.326
5 Sind. dos Trabalhadores em Educação de Salvador	BA	45.263
6 Sind. dos Condutores de Veículos Rodoviários de SP	SP	44.000
7 Sind. dos Bancários do Rio de Janeiro	RJ	42.000
8 Sind. dos Previdenciários do Rio de Janeiro	RJ	40.229
9 Sind. dos Trab. nas Ind. Quim. Plásticos de SP	SP	28.908
10 Sind. dos Bancários de Salvador	BA	24.000
11 Sind. dos Trab. em Transp. Rodoviário de Salvador	BA	21.284
12 Sind. dos Professores de Brasília	DF	20.720
13 Sind. dos Bancários de BH	MG	19.700
14 Sind. dos Servidores Pub. Federais	DF	18.771
15 Sind. dos Bancários de Porto Alegre	RS	18.700
16 Sind. dos Metalúrgicos de S. José dos Campos	SP	18.500
17 Sind. dos Servidores da Educação (Sindfuse)	SP	18.025
18 Sind. dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro	RJ	17.000
19 Sind. dos Previdenciários de S. Paulo (aprox.)	SP	15.000
20 Sind. dos Metalúrgicos de Contagem (aprox.)	MG	15.000
21 Sind. dos Eletricitários de Campinas (aprox.)	SP	15.000
22 Sind. dos Bancários de Recife	PE	14.757
23 Sind. dos Trabalhadores em Educação de Natal	RN	14.070
24 Sind. dos Metalúrgicos de Porto Alegre	RS	14.000
25 Sind. dos Trab. de Água, Esgoto e Meio Ambiente	SP	13.917
TOTAL		836.070

Fonte: Martins Rodrigues (1997a)

Contudo, se a presença dos sindicatos do setor público já era expressiva em 1993, tornou-se ainda mais significativa em 1997, conforme podemos constatar na Tabela 11, a seguir:

TABELA 11 - Os 25 maiores sindicatos filiados à CUT – 1997

SINDICATO OU ASSOCIAÇÃO	UF	SÓCIOS
1 Assoc. dos Professores do Ensino Oficial de S. Paulo	SP	150.386
2 Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas do ABC	SP	96.780
3 Centro dos Professores do Estado - Sind. Trab. Educ.	RS	82.792
4 Sind. dos Bancários de São Paulo	SP	69.943
5 Sind. Único Trab. Em Educação	MG	50.000
6 Sind. Trab em Educação - APLB	BA	49.408
7 Sind. dos Previdenciários	RJ	40.512
8 Sind. dos Professores das Redes Pub. Estadual e Municipal	PR	38.792
9 Sind. dos Bancários	RJ	37.000
10 Sind. Est. dos Profissionais da Educação	RJ	34.200
11 Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas	RJ	28.000
12 Sind. dos Professores	DF	27.044
13 Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas	SP	27.032
14 Sind. Trab. Ind. Urbanas	RJ	26.835
15 Sind. Trab. em Educação	PE	26.385
16 Afuse - Sind. Func. Serv. da Educação	SP	25.904
17 Sind. dos Professores	MG	25.583
18 Sind. Empreg. no Comércio	BA	25.476
19 Sind. Serv. Pub. em Saúde	SP	25.000
20 Sind. Trab. em Educação	AL	23.148
21 Sind. Trab. no Ensino Público	MT	20.735
22 Sind. dos Profissionais em Educ. no Ensino Municipal	SP	20.600
23 Sind. Trab. em Educação	CE	20.100
24 Sind. Serv. Pub. Municipais	SP	20.000
25 Sind. Trab. em Transp. Rodoviários	ES	20.000
TOTAL		1.011.655

Fonte: CUT/1997

Entre os 25 maiores sindicatos filiados à CUT em novembro de 1997, verificamos que 14 são de trabalhadores na educação (professores e/ou funcionários), três são de metalúrgicos, dois de bancários, um de empregados no comércio, um de servidores públicos na saúde, um de servidores

públicos municipais, um de trabalhadores em transporte rodoviários, um de trabalhadores em indústrias urbanas e um de previdenciários; sendo assim, 17 (68%) dos 25 maiores sindicatos filiados à CUT em novembro de 1997 representavam, predominantemente, trabalhadores do setor público, perfazendo 67% da soma de sindicalizados destes sindicatos.

Além disso, se considerarmos apenas as 25 maiores entidades sindicais por sócios quites, o número de sindicatos do setor estatal aumenta para 18 (72%), perfazendo a expressiva porcentagem de 70% do total de sócios quites filiados aos maiores sindicatos cutistas.

TABELA 12 - Os 25 maiores sindicatos filiados à CUT, por sócios quites – 1997

SINDICATO OU ASSOCIAÇÃO	UF	SÓCIOS
1 Assoc. dos Professores do Ensino Oficial de S. Paulo	SP	150.386
2 Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas do ABC	SP	94.497
3 Centro dos Professores do Estado - Sind. Trab. Educ.	RS	82.792
4 Sind. dos Bancários de São Paulo	SP	69.943
5 Sind. Único Trab. Em Educação	MG	48.000
6 Sind. dos Previdenciários	RJ	39.000
7 Sind. dos Professores das Redes Pub. Estadual e Municipal	PR	38.792
8 Sind. dos Bancários	RJ	37.000
9 Sind. Est. dos Profissionais em Educação	RJ	34.200
10 Sind. Trab. em Educação - APLB	BA	33.185
11 Sind. Trab. Ind. Urbanas	RJ	26.835
12 Sind. dos Professores	DF	26.539
13 Sind. Trab. em Educação	PE	26.385
14 Sind. dos Professores	MG	25.232
15 Afuse - Sind. Func. Serv. da Educação	SP	25.138
16 Sind. Serv. Pub. em Saúde	SP	25.000
17 Sind. Trab. em Educação	AL	23.148
18 Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas	SP	21.285
19 Sind. dos Profissionais em Ed. no Ensino Municipal	SP	20.600
20 Sind. Serv. Pub. Municipais	SP	19.651
21 Sind. Serv. Pub. Federais	DF	19.300
22 Sind. Trab. em Educação Pública	ES	18.171
23 Sinttel	RJ	18.133
24 Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas	SP	17.854
25 Sind. Bancários	BA	17.500
TOTAL		958.566

Fonte: CUT/1997

Nesta nova relação 13 sindicatos são de trabalhadores em educação (um deles de profissionais da rede particular), três de bancários, três de metalúrgicos, um de previdenciários, um de servidores públicos em saúde, um de servidores públicos federais, um de servidores públicos municipais, um de trabalhadores em indústrias urbanas e um de trabalhadores em telecomunicações.

No que se refere ao crescimento da taxa de sindicalização dos 25 maiores sindicatos cutistas, entre 1993 e 1997, também verificamos que os grandes responsáveis pelo crescimento do sindicalismo-CUT, entre os maiores

sindicatos filiados à Central, foram os servidores públicos e empregados de empresas estatais. A maioria absoluta dos sindicatos do setor público aumentou o número de sócios entre julho de 1993 e novembro de 1997. Inversamente, a maioria dos sindicatos do setor privado apresenta decréscimo no número de seus filiados, exceto o sindicato dos metalúrgicos do Rio de Janeiro.⁹

TABELA 13 - Taxa de crescimento dos 25 maiores sindicatos - CUT

SINDICATO OU ASSOCIAÇÃO	UF	SÓCIOS		(%)
		1993	1997	
Sind. dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro	RJ	17.000	28.000	64,7
Sind. dos Servidores da Educação (Sindfuse)	SP	18.025	25.904	43,7
Assoc. dos Professores do Ensino Oficial de S. Paulo	SP	105.000	150.386	43,2
Sind. dos Professores de Brasília	DF	20.720	27.044	30,5
Sind. dos Trab. de Água, Esgoto e Meio Ambiente	SP	13.917	17.000	22,2
Sind. dos Metalúrgicos de Porto Alegre	RS	14.000	16.000	14,3
Sind. dos Bancários de Recife	PE	14.757	16.696	13,1
Sind. dos Trab. em Educação de Natal	RN	14.070	15.871	12,8
Sind. dos Trab. em Educação de Salvador	BA	45.263	49.408	9,2
Sind. dos Eletricitários de Campinas (aprox.)	SP	15.000	16.199	8,0
Sind. Único dos Trabalhadores em Educação de BH	MG	47.326	50.000	5,7
Sind. dos Servidores Pub. Federais	DF	18.771	19.300	2,8
Sind. dos Previdenciários do Rio de Janeiro	RJ	40.229	40.512	0,7
Sind. dos Previdenciários de S. Paulo	SP	15.000	14.605	-2,6
Sind. dos Metalúrgicos de S. José dos Campos	SP	18.500	17.854	-3,5
Sind. dos Bancários de Porto Alegre	RS	18.700	17.588	-5,9
Sind. dos Metalúrgicos do ABC	SP	103.900	96.780	-6,9
Sind. dos Bancários de Belo Horizonte	MG	19.700	17.853	-9,4
Sind. dos Bancários do Rio de Janeiro	RJ	42.000	37.000	-11,9
Sind. dos Metalúrgicos de Contagem (aprox.)	MG	15.000	13.174	-12,2
Sind. dos Bancários de Salvador	BA	24.000	17.500	-27,1
Sind. dos Bancários de S. Paulo	SP	101.000	69.943	-30,7
Sind. dos Trab. em Transp. Rodoviário de Salvador	BA	21.284	11.000	-48,3
Sind. dos Trab. nas Ind. Quím. Plásticos de SP	SP	28.908	14.817	-48,7
Sind. dos Condutores de Veículos Rodoviários de SP	SP	44.000	-	-

Fonte: Martins Rodrigues (1997a); CUT/1997

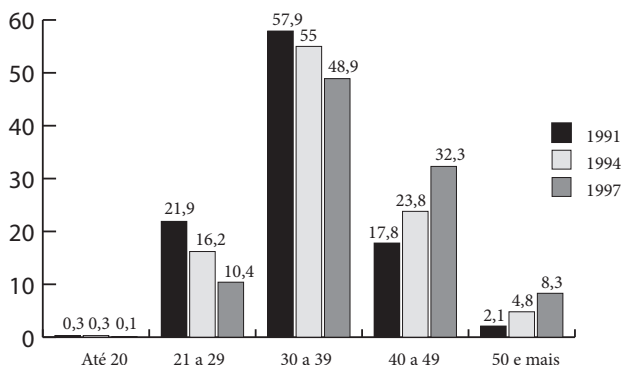
9. Em geral, os estudiosos do sindicalismo chamam atenção para as imprecisões referentes às taxas de sindicalização fornecidas pelos sindicatos, pois os funcionários e lideranças sindicais tendem a superestimar este dado. No caso do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, por exemplo, há fortes indícios de que esta informação esteja superestimada. Conforme entrevista concedida, em 10.07 de 1999, por Luiz Chaves, presidente do sindicato, a José Ricardo Ramalho e Marco Aurélio Santana: “Regular e irregular deve estar em torno de 15, 16 mil. Para manter a casa você tem em torno de sete mil que paga em dia uma mensalidade de quatro reais e cinquenta centavos” (Ramalho e Santana, 1999).

O setor público no VI CONCURTO

A forte presença dos trabalhadores do setor público entre os sócios quites da Central proporciona a estes trabalhadores uma grande participação nas instâncias decisórias e organismos dirigentes da CUT. Os dados referentes ao VI Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores – VI CONCURTO – demonstram claramente o predomínio dos trabalhadores públicos (servidores e empregados em estatais) nos congressos da Central.

Contudo, antes de iniciarmos a análise da participação dos trabalhadores do setor público no VI CONCURTO, cumpre apresentar, de início, alguns dados referentes ao perfil dos congressistas:¹⁰

GRÁFICO 4 - Idade dos Delegados ao IV, V e V Concursos (%)



Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURTO”

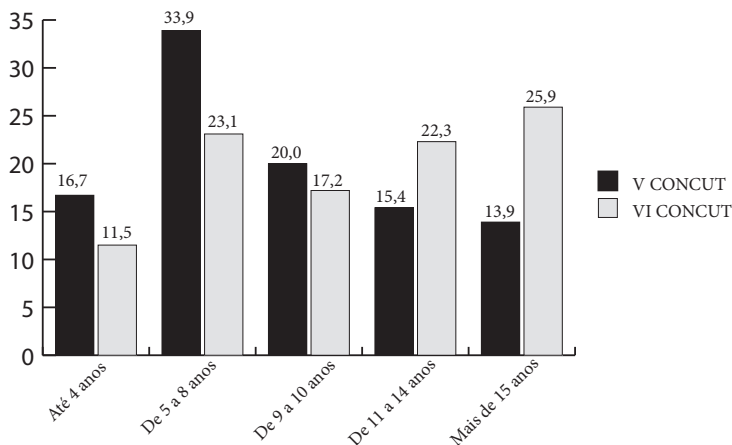
A análise dos dados referentes à “Idade dos delegados”,¹¹ nos três últimos congressos da CUT, confirma uma tendência decrescente da participação dos delegados mais jovens e, inversamente, o crescimento da participação dos delegados com mais de 40 anos (Desep/Cebrap – “Pesquisa Perfil e Opiniões dos Delegados ao V CONCURTO”). Do 4º para o 6º congresso da Central, a participação de delegados de até 20 anos diminuiu de 0,3% para

10. Os dados aqui apresentados referem-se ao I Relatório da Pesquisa *Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURTO*, realizada pelo convênio CUT/FUNDAÇÃO UNITRABALHO, em agosto de 1997. Durante o congresso foram tabulados 1.604 questionários (87%), dos 1.840 recolhidos.

11. Conforme as reivindicações dos congressistas no VI CONCURTO, todos os gráficos foram exibidos originalmente especificando que se tratava do perfil e das opiniões dos delegados e delegadas. Entretanto, para fins deste livro, quando nos referimos aos delegados do VI CONCURTO estamos considerando, genericamente, ambos os sexos.

0,1%; entre 21 e 29 anos, de 21,9% para 10,4%; e de 30 a 39 anos, de 57,9% para 48,9%. Contrariamente, na faixa etária de 40 a 49 anos a participação que era de 17,8%, no 4º congresso, saltou para 32,3%; e a participação dos delegados de 50 anos ou mais quase quadruplicou: foi de 2,1% para 8,3% no VI CONCURTO. Observa-se, portanto, uma tendência de envelhecimento das lideranças sindicais cutistas, também acompanhada por um maior tempo de militância e maior permanência no aparelho sindical.

GRÁFICO 5 - Tempo de militância dos delegados (%)



Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURTO”

Analisando os dados referentes ao “Tempo de militância dos delegados” percebemos, novamente, uma tendência de envelhecimento do perfil dos dirigentes da Central Única dos Trabalhadores e, conseqüentemente, o aumento da participação dos militantes mais experientes nos fóruns de decisão da Central: enquanto a porcentagem dos delegados com até 10 anos de militância diminuiu, a presença dos congressistas com mais de 11 anos de experiência no movimento sindical aumentou.

A proporção de delegados que possuem até 4 anos de militância diminuiu de 16,7% para 11,5%; de 5 a 8 anos, foi de 33,9% para 23,1%; e entre 9 e 10 anos, caiu de 20% para 17,2%. Inversamente, entre os delegados que possuem uma

experiência militante entre 11 e 14 anos a participação aumentou de 15,4% para 22,3%; e aqueles que militam a mais de 15 anos quase dobraram sua participação no congresso: de 13,9% saltaram para 25,9%.

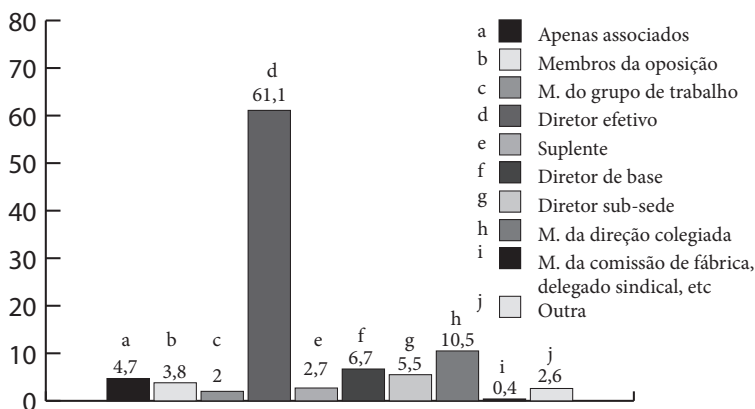
Em geral, os dados indicam que está havendo pouco espaço para a participação dos militantes mais novos nas instâncias deliberativas da Central e, provavelmente, pouca renovação do sindicalismo cutista. Segundo Jácome Rodrigues (1997), estaria consolidando-se na CUT a figura do sindicalista profissional, mais sintonizado com a nova fase que a Central está vivendo, em que se exige mais racionalidade técnica, pragmatismo nas negociações e diminuição do nível de conflito com empresários e governo: “um novo padrão de ação sindical, onde a confrontação começa a dar lugar à negociação” (Jácome Rodrigues, 1997:207).¹²

Apesar de concordarmos com a caracterização de “um novo padrão de ação sindical”, pensamos que seja difícil sustentar tal proposição apenas considerando os dados relativos à idade e tempo de militância dos delegados presentes nos congressos da Central. Como sabemos, geralmente os congressos da CUT são polarizados: de um lado, a corrente majoritária: Articulação Sindical e aliados; do outro, os grupos minoritários que fazem oposição à Articulação: MTS, ASS, CSC e outros. Assim, para termos certeza de que a idade dos delegados, o tempo de militância e a vinculação à instituição sindical estão relacionados com a moderação do comportamento político dos sindicalistas, teríamos que verificar se estas variáveis exercem semelhante influência sobre os sindicalistas das diversas correntes políticas representadas na CUT. Assim, deveríamos investigar, por exemplo, se os sindicatos dirigidos pelas correntes minoritárias também adotaram, no decorrer dos anos, uma postura mais pragmática. No entanto, os dados disponíveis no VI CONCUT não permitem a verificação desta hipótese.

Os dados aqui analisados também não permitem aferir se a força do “ethos socialista” diminuirá no interior da Central (Jácome Rodrigues, 1997:207). Aliás, cumpre observar que no VI CONCUT este *ethos* ainda esteve fortemente presente no discurso das tendências que se opõem às propostas da Articulação Sindical e que perfaziam quase 50% dos delegados presentes no congresso.

12. Sobre as mudanças no padrão de ação sindical, especialmente na década de 1990, ver também os trabalhos de Pochmann (1998) e Pochmann, Barreto e Mendonça (1998).

GRÁFICO 6 - Posição dos delegados na entidade (%)



Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCUT”

A grande maioria dos delegados no VI CONCUT era composta de diretores efetivos dos sindicatos: 61,1%. A participação de simples associados foi de apenas 4,7% dos delegados. Os 24,2% restantes dividiam-se em: membros de oposição (3,8%); membros de grupo de trabalho (2%); suplentes (2,7%); diretores de base (6,7%); diretores de sub-sede (5,5%); membros de comissão de fábrica e delegados sindicais (0,4%); membros de direção colegiada (10,5%)¹³ e outros (2,6%). Assim, se somarmos aos diretores efetivos à proporção de diretores de base, diretores de sub-sede e membros de direção colegiada, chegaremos ao total de 83,8% de delegados que exerciam cargo de direção em seus sindicatos.

Conforme Giannotti e Lopes Neto (1991), o alto índice de participação de diretores sindicais nos CONCUT(s) deve-se, essencialmente, às mudanças realizadas no estatuto da Entidade em seu III Congresso; entre elas, a eleição indireta para o congresso nacional da CUT e a escolha de delegados aos congressos regionais e estaduais considerando o número de sindicalizados, e não mais o número de trabalhadores na base como nos congressos anteriores.¹⁴

Contudo, é importante notar que no próprio III CONCUT, ou seja, antes das mudanças estatutárias, já era possível observar um significativo aumento da participação dos delegados de diretoria e, consequentemente,

13. Diretorias sindicais que não possuem cargos definidos, tais como os de presidente, vice-presidente, secretário, tesoureiro etc.

14. Os autores também chamam atenção para o condicionamento da participação das oposições cutistas nos congressos da central ao desempenho alcançado nas eleições sindicais (Giannotti e Lopes Neto, 1991).

o decréscimo de participação de delegados de base. Nestes termos, o III Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores parece apenas ter formalizado uma tendência que já estava presente no sindicalismo cutista.

TABELA 14 - Delegados por congresso

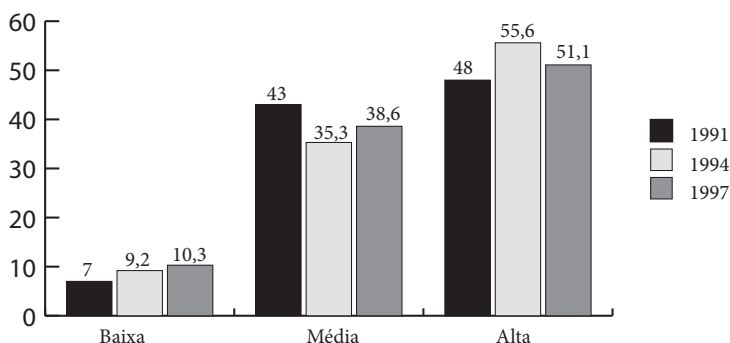
	DELEGADOS DE BASE (%)	DELEGADOS DE DIRETORIA (%)
I CONCURT	65,9	34,1
II CONCURT	70,5	29,5
III CONCURT	50,8	49,2
IV CONCURT	17,0	83,0
V CONCURT	20,0	80,0
VI CONCURT	16,2	83,8

Fonte: I, II e III CONCURT (s): Martins Rodrigues *et al.* (1991); IV e V CONCURT (s): Perfil e opiniões dos delegados ao V CONCURT (1996); VI CONCURT: Perfil e opiniões dos delegados ao VI CONCURT.

A maioria dos participantes do VI CONCURT possuía alta escolaridade (51,1%).¹⁵ Do IV para o VI congresso os delegados de baixa escolaridade aumentaram sua participação de 7% para 10,3%; os de média escolaridade diminuíram de 43% para 38,6%, apresentando seu índice mais baixo durante o V CONCURT: 35,3%; já os delegados de alta escolaridade, após aumentarem de 48% para 55,6%, do IV para o V congresso, caíram para 51,1% no VI CONCURT.

15. A escolaridade “Baixa” agrupa desde os que não possuem instrução até os que possuem primário completo; “Média”, os que têm entre ginásio incompleto até o colegial completo; e “Alta” os que possuem curso superior incompleto ou completo.

GRÁFICO 7 - Escolaridade dos delegados ao IV, V e VI CONCURSOS (%)



Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURSOS”

O aumento da participação dos delegados de baixa escolaridade no último congresso da CUT deve-se, provavelmente, ao aumento da participação da bancada de trabalhadores rurais, que saltou de 7,6% em 1994 para 13,7% em 1997 (Gráfico 9).

Ainda assim, o grau de escolaridade dos delegados no VI CONCURSOS é alto, sobretudo quando comparado ao grau de escolaridade da população em geral. Em 1993, dos 40.432.449 estudantes brasileiros (divididos pelos diversos graus de escolaridade: baixa, média e alta), apenas 1.579.543 (4%) frequentavam curso superior. Mesmo na região mais desenvolvida do País (Sudeste), menos de 20% do total de estudantes cursavam o 3º grau (*Anuário Estatístico do Brasil*, IBGE, 1995). No Estado de São Paulo, nesse mesmo ano, de 525.539 alunos matriculados nesse nível de ensino, apenas 85.915 (16%) concluíram o curso (*Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*, SEADE, 1994).

É importante registrar ainda que pouco mais de 1% da população brasileira (*Brasil em Exame*, setembro de 1997) alcança o grau de escolaridade exibido por mais de 50% dos sindicalistas presentes no VI CONCURSOS. Neste sentido, os dados do VI Congresso Nacional da CUT reforçam a hipótese de Martins Rodrigues (1993:34) de que a militância sindical tende a ser assumida por trabalhadores de maior escolaridade. No entanto, é importante notar que o alto grau de escolaridade dos delegados presentes nos congressos da CUT também está relacionada à forte presença do setor público nestes eventos.

TABELA 15 - Grau de instrução segundo o ramo de atividade econômica dos delegados V CONCURT

RAMO DE ATIVIDADE	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TOTAL	N
Educação	0,3	8,6	91,1	100,0	371
Financeiro	0,0	20,3	79,7	100,0	202
Funcionalismo	1,5	24,2	74,3	100,0	132
Saúde	2,5	33,6	63,9	100,0	119
Urbanitários	2,9	44,3	52,8	100,0	70
Transportes	28,6	44,9	26,5	100,0	49
Metalúrgicos	13,2	64,8	22,0	100,0	159
Construção	42,0	48,0	10,0	100,0	50
Rurais	46,6	45,2	8,2	100,0	146

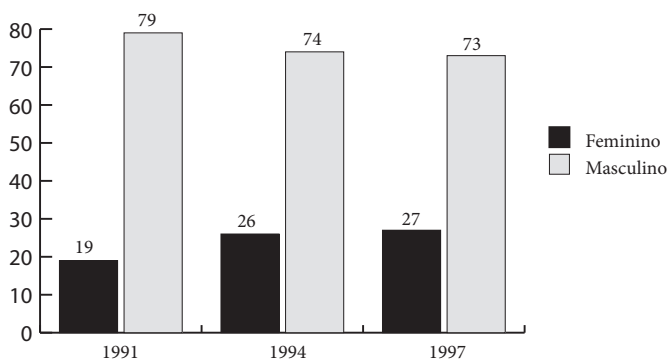
Fonte: Desep/Cebrap - Pesquisa Perfil e Opiniões dos Delegados ao V CONCURT

Como vemos, são justamente nos ramos de atividades em que o setor público tem maior presença que o grau de escolaridade é maior. Conforme dados da pesquisa *Perfil e Opiniões do Delegados ao V CONCURT*, publicada em agosto de 1996, 89,8% dos delegados do ramo da educação, 89,3% da saúde, 95,6% dos urbanitários e 64,1% do financeiro, eram originários do setor público (Tabela 7). Como podemos verificar, são justamente estes ramos de atividades, ao lado do funcionalismo público, que apresentam maior grau de escolaridade; contrastando, assim, com os ramos de transportes, metalúrgicos, de construção civil e rurais, nos quais a maioria dos delegados possuía baixa e média escolaridade.

Ainda cumpre notar, como já o fez Jácome Rodrigues (1997), que o alto grau de escolaridade dos trabalhadores do setor de serviços, especialmente do setor público, também deve contribuir para que estes trabalhadores tenham “uma maior participação militante no sindicalismo-CUT” (Jácome Rodrigues, 1997:179). Neste sentido, é digna de nota a participação dos trabalhadores do setor público na composição de grupos de trabalho e na coordenação de eventos políticos e sindicais realizados pela Central. No VI CONCURT, por exemplo, entre os nove membros da Coordenação Nacional do Congresso, oito eram trabalhadores do setor público: Mônica Valente (psicóloga) – Secretaria da Saúde do Governo do Estado de São Paulo; Marcelo Sereno (economista) – Companhia Vale do Rio Doce; Sandra Cabral (professora) – Secretaria da Educação do Governo do Estado de Goiás;

João Felício (professor) – Secretaria da Educação do Governo do Estado de São Paulo; Sérgio Barroso (médico) – SSSS-Fusal; Maria da Consolação Rocha (professora) – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – MG; Dirceu Traverso (bancário) – Caixa Econômica do Estado de São Paulo; Luiz Bicalho (servidor público) – Ministério da Fazenda – Governo Federal.¹⁶

GRÁFICO 8 - Sexo dos Delegados (%)



Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURT”

Os dados referentes à participação dos delegados nos três últimos congressos nacionais da CUT, discriminados por sexo, demonstram que houve um aumento significativo da participação feminina do IV para o VI CONCURT: de 19% para 27%, sendo que o grande salto ocorreu no V CONCURT: um aumento de 7% da bancada feminina em relação ao congresso anterior.¹⁷ Considerando a participação das delegadas no VI CONCURT, por ramo de atividade, percebemos que é no setor público que encontramos o maior contingente de delegadas. As mulheres representam 49,8% dos delegados da educação, 48,3% da saúde e 35% da administração pública.¹⁸

16. O único representante do setor privado na coordenação era o sindicalista Remigio Todeschini do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Químicas, Petroquímicas e Plásticas do ABC-SP.

17. É importante registrar que a partir do V CONCURT foi implantado o percentual de quotas nas instâncias da Central, garantindo às mulheres 30% de participação na direção da CUT.

18. Certamente esta significativa participação das mulheres do setor público na CUT também está relacionada à crescente participação feminina na administração pública, especialmente no setor de serviços sociais. Nogueira apresenta, por exemplo, os seguintes dados referentes ao emprego no setor público: “Nas áreas sociais as mulheres ocupavam, em 1980, 57,4% do emprego na previdência social, 65,9% nos serviços médicos e 84,5% dos serviços educacionais como professoras de escolas públicas; do total dos diretores e

TABELA 16 - Delegados por ramo de atividade - VI CONCURTO

RAMOS	DELEGADOS	%	HOMENS	%	MULHERES	%
Administração Pública	217	10,2	141	65,0	76	35,0
Alimentação	23	1,1	21	91,3	2	8,7
Comerciários	77	3,6	61	79,2	16	20,8
Comunicações	62	2,9	51	82,3	11	17,7
Construção Civil	51	2,4	48	94,1	3	5,9
Difusão Artística e Cultural	4	0,2	4	100,0	0	0,0
Educação	560	26,2	281	50,2	279	49,8
Extração Mineral	6	0,3	6	100,0	0	0,0
Financeiro	192	9,0	152	79,2	40	20,8
Informática	18	0,8	16	88,9	2	11,1
Metalúrgicos	213	10,0	198	93,0	15	7,0
Profissionais Liberais	3	0,1	3	100,0	0	0,0
Químico/Petroquímico	84	3,9	79	94,0	5	6,0
Rurais	249	11,7	217	87,1	32	12,9
Seguridade Social	176	8,2	91	51,7	85	48,3
Transportes	77	3,6	70	90,9	7	9,1
Urbanitários	93	4,4	84	90,3	9	9,7
Vestuário	30	1,4	23	76,7	7	23,3
Outros	1	0,0	0	0,0	1	100,0
Totais	2136	100,0	1546	72,4	590	27,6

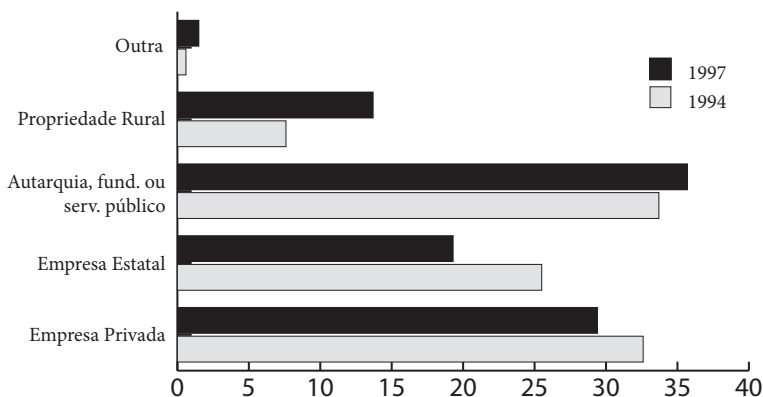
Fonte: Desemp/Cebrap – “Pesquisa Perfil e Opiniões dos Delegados ao V CONCURTO”

chefes dos serviços sociais 69,8% eram mulheres” (1996:101).

Também é importante registrar que entre o I e o V CONCURT todas as mulheres que participaram da executiva nacional da CUT eram do setor público. Foi apenas no VI CONCURT que, pela primeira vez na história da Central, as mulheres do setor privado chegaram à direção da Entidade (Ver quadros 1 e 2). Contudo, comparando a participação das mulheres no VI CONCURT e a sua presença na população economicamente ativa – 40,4%, segundo dados do DIEESE (1996:77) – constatamos que a participação das mulheres na vida associativa ainda está aquém do aumento da população feminina no mercado de trabalho.

Feita esta primeira caracterização do perfil dos delegados no VI CONCURT, passamos então a analisar, mais especificamente, a origem desses delegados segundo o setor de atividade econômica. O primeiro dado a ser analisado refere-se ao “Tipo de empresa em que trabalham os delegados”:

GRÁFICO 9 - Tipo de empresa em que trabalham os delegados (%)



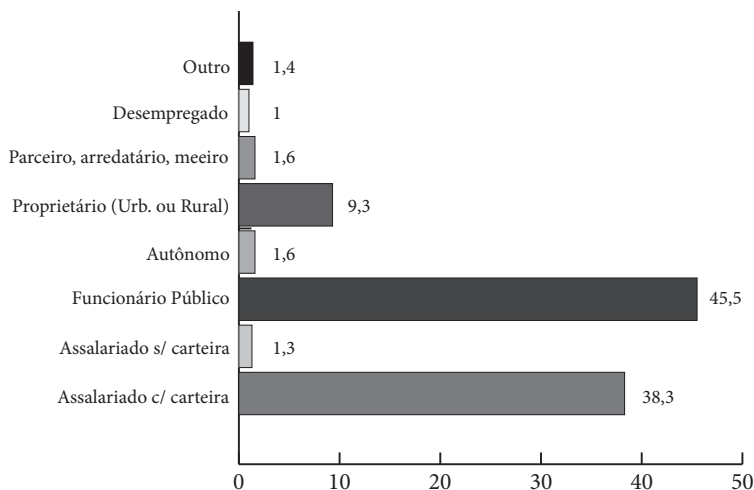
Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURT”

Analisar o “Tipo de empresa em que trabalham os delegados” aos congressos da CUT é particularmente importante para esta pesquisa. Aqui constatamos que, somando a porcentagem dos trabalhadores em empresas estatais (19,3%) com os servidores públicos (35,7%), percebe-se que a maioria absoluta (55%) dos delegados presentes no VI CONCURT pertencia ao setor público (empresas estatais, autarquia, fundação ou serviço público).

Também é importante registrar que, entre o V e o VI CONCURT, apenas os servidores públicos e os trabalhadores rurais apresentaram crescimento em suas bancadas. Os servidores públicos aumentaram sua participação de 33,7% para 35,7%; já os trabalhadores rurais praticamente duplicaram sua participação em relação ao congresso anterior, saltando de 7,6% para

13,7%. Os demais delegados sofreram decréscimo em sua participação: os trabalhadores de empresas privadas diminuíram de 32,6% para 29,4% e os trabalhadores de empresas estatais caíram de 25,5% para 19,3%.¹⁹

GRÁFICO 10 - Tipo de vínculo de emprego dos delegados (%)



Fonte: CUT/Unitrabalho – “Perfil e Opiniões dos Delegados ao VI CONCURTO”

No que se refere ao “Tipo de vínculo de emprego dos delegados” no VI CONCURTO, nada menos que 45,5% deles eram de funcionários públicos; 38,3% de assalariados com carteira assinada (empresas privadas e estatais); e 9,3% de proprietários urbanos e rurais. Os 6,9% restantes dividem-se entre assalariados sem carteira (1,3%); autônomos (1,6%); parceiros, arrendatários e meiros (1,6%); desempregados (1%) e outros (1,4%).

Há, contudo, uma incompatibilidade entre os dados referentes ao “Tipo de empresa em que trabalham os delegados” (Gráfico 9) e o “Tipo de vínculo de emprego dos delegados” (Gráfico 10): 35,7% dos delegados responderam que eram empregados em autarquias, fundações e serviço público, porém,

19. Uma das explicações possíveis para a queda da participação dos trabalhadores de empresas privadas é o difícil momento pelo qual a organização sindical está passando neste setor com redução dos postos de trabalho, aumento dos empregos precários, terceirização, desregulamentação do mercado de trabalho, aumento do desemprego, mudanças que, em geral, contribuem para o enfraquecimento da atividade e do associativismo sindical. No caso do setor produtivo estatal, é provável que a queda da participação dos delegados deste setor esteja relacionada à política de “redução” do quadro funcional das empresas estatais e aos programas de privatizações.

quando consideramos o vínculo de emprego dos delegados, a porcentagem dos que responderam ser funcionários públicos é de 45,5%.

O problema deve-se, provavelmente, à forma como a questão referente ao vínculo de emprego foi formulada. Não havia uma opção clara para os trabalhadores em empresas estatais e, sendo assim, parte considerável dos trabalhadores dessas empresas responderam que eram funcionários públicos, e não assalariados com carteira assinada, como era esperado pelos coordenadores da pesquisa.²⁰ Não obstante a ambiguidade da resposta, o fato de parte dos empregados em empresas estatais identificarem-se como servidores públicos acaba por confirmar a proximidade de vínculo profissional entre aqueles que trabalham, direta ou indiretamente, para o Estado.

Participação do setor público na direção da CUT

A crescente participação dos trabalhadores do setor público (serviços e empresas estatais) nas instâncias deliberativas da CUT, especialmente nos congressos estaduais e nacionais, foi acompanhada por um significativo crescimento da participação das entidades sindicais que representam estes trabalhadores nos órgãos de direção da Central.

20. Como já tivemos oportunidade de mencionar, há na literatura acadêmica, especialmente jurídica, um amplo debate sobre a definição de servidor público e a possibilidade de inclusão dos empregados em empresas públicas nesta definição (Pessoa, 1995). Entretanto, neste livro, assim como Singer (1977:75), consideramos que “o critério que distingue o setor das Atividades Governamentais do de Mercado é econômico e não jurídico”. Neste caso, servidores públicos seriam aqueles que trabalham em “atividades governamentais” que não visam ao lucro, ou seja, “forças armadas, polícia, tribunais, escolas públicas, hospitais públicos, previdência social, burocracia financeira e administrativa do Estado, tecnocracia do planejamento e controle, diplomacia etc”; enquanto os empregados em empresas públicas trabalham em atividades em que o Estado, como empregador, atua (ou atuava) na mesma lógica da iniciativa privada, ou seja, visando ao lucro, ou seja, “Petrobrás, Cia. Siderúrgica Nacional, Rede Ferroviária Federal, Empresa Brasileira de Telecomunicações etc”.

TABELA 17 - Executiva Nacional da CUT por Setor de Atividade

	SETOR PÚBLICO				SETOR PRIVADO				
	Serviços		Estatais		Urbanos		Rurais		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
I CONCLAT	1	6,67	2	13,33	8	53,33	4	26,67	15
I CONCUT	2	13,33	1	6,67	8	53,33	4	26,67	15
II CONCUT	3	20,00	1	6,67	8	53,33	3	20,00	15
III CONCUT	3	20,00	2	13,33	9	60,00	1	6,67	15
IV CONCUT	7	28,00	2	8,00	14	56,00	2	8,00	25
V CONCUT	10	40,00	3	12,00	11	44,00	1	4,00	25
VI CONCUT	8	32,00	4	16,00	11	44,00	2	8,00	25

Fontes: I Conclat, I, II, III Concuto: Martins Rodrigues (1990); IV Concuto: Resoluções V Concuto: Resoluções (1994); VI Concuto: Resoluções

Os sindicatos que representam, predominantemente, trabalhadores do setor público (serviço público e empresas estatais) mais do que dobraram sua participação na executiva nacional da CUT – saltaram de 20% no I CONCLAT para 48% no VI CONCUT. No setor privado (urbano e rural), a participação dos sindicatos urbanos na executiva da CUT apresentou um decréscimo de 9,3%, no mesmo período. Os sindicatos rurais foram os que mais perderam cargos na executiva cutista: ocupavam 26,67% dos cargos no congresso de fundação da Central; e na diretoria da gestão 1997-2000 ocupam apenas 8%. Ao que tudo indica, a mudança de critério de eleição dos delegados aos congressos da CUT, realizada em 1988, não apenas contribuiu para diminuir a presença dos trabalhadores rurais nos congressos cutistas e aumentar a participação dos trabalhadores do setor público, como também proporcionou o aumento do peso do setor público em detrimento do setor rural na direção da ENTIDADE.

Neste caso, cumpre observar na Tabela 17, que, exceto no IV CONCUT, quando houve um aumento do número de diretores executivos, toda vez que a participação do setor público aumentou na direção da Central, a participação dos rurais diminuiu. Inversamente, no VI CONCUT, quando diminuiu a participação do setor público, aumentou a participação dos rurais na direção da CUT.

A forte presença do setor público na direção da CUT fica ainda mais evidente quando consideramos o vínculo de emprego dos dirigentes que compõem a executiva nacional da Central. Vejamos as executivas eleitas no V e VI CONCUT(s):

QUADRO 1 - Direção Executiva Nacional da CUT (1994/1997)

CARGO	NOME	PROFISSÃO	SETOR	UF
Presidente	Vicentinho	Metalúrgico	PRIVADO	SP
Vice	Tortelli	Agricultor	RURAL	RS
Sec. Geral	Vaccari	Bancário	ESTATAL	SP
1º Secretário	Marcelo Borges	Economista	ESTATAL	RJ
Tesoureiro	Remigio Todeschini	Tec. seg. ocup.	PRIVADO	SP
1º Tesoureiro	Wagner Gomes	Metroviário	ESTATAL	SP
Sec. Rel. Intern.	Kjeld	Téc. Eletrotécnica	ESTATAL	SP
Sec. Pol. Sind.	Jorginho	Sapateiro	PRIVADO	SP
Sec. Form.	Mônica Valente	Psicóloga	PÚBLICO	SP
Sec. Imp. Divulgação	Aloísio Barroso	Médico	PÚBLICO	-
Sec. Pol. Sociais	Sandra Cabral	Professora	PÚBLICO	GO
Sec. Organização	José Maria	Metalúrgico	PRIVADO	MG
Diretores executivos:				
1	Jacy A Mello	Bancária	ESTATAL	DF
2	João Felício	Professor	PÚBLICO	SP
3	Isabel Cristina	Aux. Enfermagem	PÚBLICO	PR
4	José Cabral	Tec. Inform.	ESTATAL	PE
5	Magda Caiofa	Bancária	ESTATAL	MG
6	Luiz A Martins	Eng. Telecom.	ESTATAL	RJ
7	Aline M Portugal	Farmacêutica	PÚBLICO	BA
8	Marcelinho	Oper. de Lab.	PRIVADO	MG
9	Júnia Gouveia	Serv. Publ. Fed	PÚBLICO	SP
10	Maria da Consolação	Professora	PÚBLICO	MG
11	Rita Lima	Bancária	ESTATAL	ES
12	Luiz R Bicalho	Serv. Publ. Fed.	PÚBLICO	DF
13	Pedro Ivo Batista	Bancário	ESTATAL	CE

Fonte: Resoluções do V CONCURTO

QUADRO 2 - Direção Executiva Nacional da CUT (1997/2000)

CARGO	NOME	PROFISSÃO	SETOR	UF
Presidente	Vicentinho	Metalúrgico	PRIVADO	SP
Vice	Vaccari	Bancário	ESTATAL	SP
Sec. Geral	João Felício	Professor	PÚBLICO	SP
1º Secretário	José Cabral	Tec. inform.	ESTATAL	PE
Tesoureiro	Remigio Todeschini	Tec. seg. ocup.	PRIVADO	SP
1º Tesoureiro	*	*	*	*
Sec. Rel. Intern.	Kjeld	Téc. Eletrotécnica	ESTATAL	SP
Sec. Pol. Sind.	*	*	*	*
Sec. Form.	Tortelli	Agricultor	RURAL	RS
Sec. Imp. Divulgação	Sandra Cabral	Professora	PÚBLICO	GO
Sec. Pol. Sociais	Pascoal Carneiro	Metalúrgico	PRIVADO	BA
Sec. Organização	Marcelo Borges	Economista	ESTATAL	RJ
Diretores executivos:				
1	Antônio C. Spis	Petroleiro	ESTATAL	SP
2	Gilda Almeida	Farmacêutico	PRIVADO	SP
3	Jorge Luiz Martins	Sapateiro	PRIVADO	SP
4	José Maria	Metalúrgico	PRIVADO	MG
5	Júlio Turra	Professor	PRIVADO	SP
6	Júnia Gouveia	Serv. Pública	PÚBLICO	SP
7	Lujan M. B. Miranda	Professora	PÚBLICO	PI
8	Luzia O. Fati	Agricultora	RURAL	PA
9	Mônica Valente	Psicóloga	PÚBLICO	SP
10	Paulo F. Coutinho	Bancário	ESTATAL	ES
11	Pedro Ivo	Bancário	ESTATAL	CE
12	Rafael F. Neto	Professor	PÚBLICO	SP
13	Rita de Cássia	Metalúrgica	PRIVADO	MG
14	Silvana Klein	Serv. Pública	PÚBLICO	RS
15	Wagner Gomes	Metroviário	ESTATAL	SP

Fonte: Resoluções do VI CONCURT

Como podemos verificar, apesar de divididos pelos diversos ramos de atividade, a grande maioria dos dirigentes cutistas é do setor público (servidores e empregados de estatais). Na executiva eleita no V CONCURTO os funcionários públicos e empregados de estatais representavam 76% (19 dos 25 diretores). E na executiva da gestão 1997-2000, eles ainda são a maioria: 60% (15 dos 25 dirigentes).

O setor público também cumpre papel de destaque nas executivas estaduais da CUT, como podemos observar no Quadro 3.

QUADRO 3 - Relação dos Presidentes das CUT (s) Estaduais por Sindicato
(1997/2000)

UF	NOME	SINDICATO
AC	Plácido Teixeira Figueiredo Leite	Sindicato dos Trabalhadores em Educação
AL	José Évio Lopes Lima	Sindicato dos Servidores Públicos Federais
AM	Edilon Melo de Queiroz	Sindicato dos Metalúrgicos de Manaus
AP	Errolflynn de Souza Paixão	Sindicato dos Servidores Públicos Federais
BA	Luís Denis Graça Soares	Sinergia
CE	Antonio Eudes Xavier	Comerciários de Fortaleza
DF	José Lucymar Zunga Alves Lima	Sinttel
ES	Martin José Covre	Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Vitória
GO	José Antonio de Oliveira	Sinttel
MA	Raimundo Monteiro dos Santos	Sindicato dos Servidores Públicos Federais
MG	Paulo Cesar Funghi	Metalúrgicos de BH e Contagem
MS	Antonio Carlos Biffi	Federação dos Trab. em Educação do Mato Grosso do Sul
MT	Orency Francisco da Silva	Bancários do Mato Grosso
PA	Advoncil Candido Siqueira	STR de Ourilândia do Norte
PB	Hamarabi Duarte	Sinttel
PE	Jorge Pedro Caggiano Peres	Bancários de Pernambuco
PI	João de Deus Souza	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Básica
PR	Roberto Vans Olsten	Bancários de Curitiba
RJ	Alcebíades de Souza Teixeira Filho	Sinpro/RJ

RN	João Batista de Lima Filho	Sindicato dos Previcenciários
RO	Jorge Alfredo Streit	Bancários de Rondônia
RS	Francisco Jorge Vicente	Metroviários de Porto Alegre
SC	Valdeci José da Silva	Trabalhadores do Vestuário e Calçados de Criciúma
SE	Francisco Gualberto da Rocha	Sindipetro
SP	José Lopes Feijoó	Metalúrgicos do ABC
TO	Wilmar Mendes	STR de Colinas

Fonte: Informa CUT, n.º 267, agosto de 1997

Entre os 27 presidentes eleitos nos congressos estaduais da CUT, 17 (67%) eram trabalhadores do setor público (serviços ou empresas estatais).²¹ Neste caso, é importante destacar que todos os bancários eleitos eram funcionários de bancos públicos: Orencey Francisco da Silva – Caixa Econômica Federal, Jorge Pedro Caggiano Peres – Banco do Brasil, Roberto Vans Olsten – Banestado, Jorge Alfredo Streit – Banco do Brasil.

A presença dos trabalhadores do setor público nas direções estaduais da CUT é significativa, sobretudo, nos Estados menos industrializados. Apesar de não contarmos com informações completas, a partir dos dados apresentados por Nogueira (1999:63) podemos concluir que, ao lado dos rurais, os trabalhadores do setor público foram de fundamental importância para a implantação e consolidação da estrutural nacional da CUT.

21. Incluindo a recém criada CUT – Roraima.

TABELA 18 - Membros das Executivas Estaduais da CUT por setores ocupacionais

ESTADO	T.I.	T.R.	A.C.M.	T.B.S.	Pf. & Fn.	ED. & SD.	TOTAL
São Paulo	12	1	5	3	3	0	24
R. Grande do Sul	5	3	4	7	1	2	22
Rio de Janeiro	1	2	7	3	2	3	18
Paraná	0	2	15	0	3	3	23
Minas Gerais	3	1	3	1	9	0	17
Pernabuco	1	3	7	4	9	0	24
Mato Grosso	0	2	7	4	9	1	23
Amazonas	9	1	0	0	8	1	19
Bahia	4	4	2	1	4	2	17

Obs.: T.I. (trabalhador industrial); T.R. (rural); A.C.M. (assalariado médio); T.B.S. (trab. de base em serviços); Pf. & Fn. (professores e funcionários públicos) e Ed. & Sd. (funcionários da educação e saúde pública).

Fonte: PRODA CUT, Listagem dos cadastros de 22-08-1994, *apud* Nogueira (1998).

Conforme é possível observar na Tabela 18 a presença do setor público nas executivas estaduais da CUT tende a ser maior nos Estados de Minas Gerais (52,94%), Mato Grosso (43,48%), Amazonas (47,37%), Pernambuco (37,50%) e Bahia (35,29%). No Paraná e no Rio de Janeiro, o funcionalismo ocupa pouco mais de 25% dos cargos das executivas estaduais. No Rio Grande do Sul e em São Paulo a participação dos servidores nas executivas cutistas é inferior a 15%.²²

Finalmente, é importante registrar que o peso do sindicalismo do setor público nos organismos deliberativos da CUT já chamava a atenção das principais lideranças cutistas do setor privado. É o que podemos notar no depoimento do então presidente da Central, Vicente Paulo da Silva:

É preciso explicar que 75% dos trabalhadores filiados às nossas centrais são do setor privado urbano e rural. E 25% do setor público e estatal. Na direção da CUT, a maioria é de companheiros do setor público e estatal. Embora eles se comportem como dirigentes de todos os trabalhadores, no próximo congresso vamos tentar fazer uma direção representativa de nossa base. Não vamos assumir uma posição meramente corporativa. Se isso acontecer, estaremos fadados ao fracasso. (*Revista Veja*, 31 de janeiro de 1996)

22. Cumpre observar que na Tabela 17 não é possível identificar quantos dirigentes cutistas são funcionários de empresas estatais. Portanto, a presença do setor público nas executivas estaduais cutistas está, muito provavelmente, subestimada.

CAPÍTULO 3

DA I CONCLAT AO VI CONCURT

A CUT foi a primeira central sindical criada no pós-64, ainda sob vigência do Regime Militar e a revelia da legislação autoritária, a qual proibia a constituição de organismos sindicais que representassem centralizadamente trabalhadores de diferentes categorias econômicas e ramos produtivos. Neste sentido, a própria criação da CUT pode ser interpretada como parte de um movimento mais amplo de questionamento da estrutura sindical corporativa e de afirmação da autonomia política dos trabalhadores perante o Estado.¹

No início da década de 1980, o Brasil trilhava os tortuosos caminhos da liberalização política, estabelecendo novos padrões de relacionamento Estado-sociedade e abrindo um significativo espaço para a emergência de novos atores políticos e sociais. Neste período, demandas até então reprimidas foram introduzidas na agenda política e, em alguma medida, representavam a própria vitalidade do processo de redemocratização do País. Foi justamente nesta década que o chamado Novo Sindicalismo afirmou-se como uma novidade histórica no movimento sindical brasileiro. Se em meados da década de 1970 havia alguma dúvida sobre o alcance político desse movimento, na década seguinte, com a criação do Partido dos Trabalhadores – PT – e da CUT, ficou claro que a inserção dos trabalhadores no processo de democratização do País implicava mais do que a mera afirmação de demandas trabalhistas e/ou corporativas (Vianna, 1984; Santana, 1999).

A eminência política do Novo Sindicalismo afirmou-se sobretudo no papel de destaque ocupado pelos sindicalistas “combativos” na fundação do principal partido de esquerda da história dos trabalhadores brasileiros: o PT. Luiz Inácio Lula da Silva, principal líder do movimento grevista do final da década de 1970, foi o primeiro presidente do partido, que teve ainda entre os seus principais fundadores outros líderes sindicais de destaque: Jacó Bittar, José Ibrahim, Olívio Dutra etc.² Com efeito, mesmo apresentando

1. No entanto, como observam diversos estudiosos, desde sua fundação, a CUT estabeleceu uma relação ambígua com o modelo sindical varguista, pois, se, por um lado, representa uma importante ruptura com o corporativismo estatal, por outro, congrega um grande número de sindicatos oficiais dependentes dos recursos administrativos e financeiros proporcionados pela estrutura sindical corporativa (Almeida, 1996; Martins Rodrigues, 1990a; Boito Jr., 1991).

2. Sobre a relação entre o Novo Sindicalismo e a formação do PT, ver os trabalhos de Azevedo (1995); Keck (1991), Meneguello (1989), bem como as próprias publicações do partido, especialmente: PT – Resoluções de Encontros e Congressos (1998).

uma composição social heterogênea, diferentemente de outros partidos que também reivindicavam a representação dos trabalhadores, o PT era o único em que havia uma significativa participação de líderes sindicais em seus organismos de direção.³

Portanto, na década de 1980 nasceram duas das principais instituições representativas dos trabalhadores brasileiros: o PT e a CUT; ambas, herdeiras diretas do Novo Sindicalismo. Como diversos autores já observaram, as similaridades entre CUT e o PT são notórias, tanto no que se refere às posições políticas e ideológicas, quanto ao perfil social de seus militantes. Ambas as entidades apresentam uma composição social heterogênea na qual se destacam entre as principais lideranças os trabalhadores manuais qualificados do setor privado e assalariados médios do setor público. Outrossim, tanto a CUT quanto o PT também apresentam uma grande heterogeneidade política e ideológica, agregando diversos agrupamentos, desde setores progressistas da Igreja Católica até correntes trotskistas, passando por intelectuais e sindicalistas independentes.⁴

Ademais, ainda que seus principais líderes afirmem, de forma categórica, a necessidade de manter a autonomia no relacionamento entre partidos e sindicatos, é incontestável o vínculo estreito existente entre a CUT e o PT. No V Congresso da CUT, por exemplo, o PT era o partido de preferência de 76% dos delegados. Por outro lado, os sindicalistas cutistas ocupam papel de destaque tanto na direção partidária quanto na bancada parlamentar do PT.⁵

A proximidade entre a CUT e o PT também estão expressas no emaranhado de suas posições políticas e ideológicas. Com efeito, tanto no PT quanto na CUT, o que prevalece é uma miscelânea de posições, na qual se destacam uma prática cotidiana reformista, típica de partidos e organizações sindicais social-democratas, e a defesa de um genérico “socialismo democrático”.⁶

3. Para uma discussão mais aprofundada, e polêmica, sobre o perfil social do PT ver Martins Rodrigues (1990b).

4. Dada esta estreita relação entre a CUT e o PT, é possível questionar até que ponto as posições da central em relação à reforma do Estado não seriam influenciadas pelo partido. No entanto, fugiria aos limites deste livro avançarmos no terreno da influência política partidária sobre as entidades sindicais. Ademais, no episódio e na área setorial da reforma do Estado que privilegiamos para análise, as negociações da reforma da previdência, a CUT e o PT não compartilhavam da mesma posição.

5. Em 1998, 35 (60%) dos 58 deputados eleitos pelo partido eram sindicalistas (*Debate Sindical*, ano 12, n.º 29, novembro de 1998 – janeiro de 1999).

6. Diversos trabalhos apontam para a ambiguidade da posição política e ideológica do PT, dentre os quais ver especialmente Azevedo (1995), que faz uma leitura crítica do chamado “socialismo democrático” defendido pelo partido. No caso da CUT, diversos trabalhos também têm observado que, muito embora a Central inclua a defesa do socialismo em suas resoluções, estatutos e programas, esta posição é extremamente genérica e não ori-

O vínculo estreito com o PT; as condições políticas e econômicas em que foi criada; sua importância na afirmação de uma identidade política para os trabalhadores; suas ambiguidades políticas e ideológicas; as dificuldades encontradas na definição de um projeto sindical; a posição adotada em momentos cruciais da história política do País (Diretas já, Assembleia Constituinte etc.). Estes foram alguns dos aspectos que mais preocuparam os estudiosos empenhados em explicar o processo de formação e consolidação da CUT. De modo geral, pode-se dizer que os trabalhos escritos sobre a Central têm enfatizado muito mais seu aspecto político e ideológico do que propriamente sindical, isto é, mais as ideias do que os interesses.⁷

A nosso ver, esta ênfase nos aspectos políticos e ideológicos, que tem marcado a maioria dos trabalhos sobre a CUT, foi de fundamental importância para a compreensão do processo de formação e consolidação da Central. No entanto, neste livro, optamos por trilhar um caminho diferente, que, sem desprezar a importância dos elementos políticos e ideológicos, enfatiza a importância dos interesses materiais dos grupos profissionais e econômicos na conformação das decisões políticas da CUT.

Neste sentido, acreditamos que a análise da participação e das demandas do sindicalismo do setor público nos congressos da Central nos oferece uma boa oportunidade de fazer uma leitura das resoluções políticas da CUT a partir dos interesses materiais representados pelos sindicatos cutistas. Isto é, partimos do pressuposto de que, independentemente da linha política do agrupamento que esteja à frente do sindicato, em última instância, as diversas correntes políticas devem responder a interesses imediatos e concretos de suas bases e, em alguma medida, esta defesa de interesses também se expressa nas resoluções dos congressos da Central.

Sendo assim, no caso específico das decisões políticas referentes ao processo de reforma do Estado, acreditamos que, além da posição política e ideológica, nem sempre convergente dos grupos políticos que compõem a CUT, também pesam os interesses concretos e imediatos dos trabalhadores do setor público representados pelos sindicatos cutistas; uma categoria que, como vimos no capítulo anterior, tem grande peso quantitativo na estrutura da Central e, como veremos no decorrer deste capítulo, também logrou

enta a prática dos sindicatos cutistas; ver especialmente Martins Rodrigues (1990a).

7. Em geral, as análises das resoluções dos congressos cutistas, por exemplo, dedicam mais atenção às posições dos agrupamentos políticos e/ou à análise das teses apresentadas nos congressos do que às demandas trabalhistas propriamente ditas. Com efeito, na maioria dos trabalhos as resoluções dos congressos cutistas são interpretadas como expressão do embate político e ideológico das correntes que compõem a Central ou, mais precisamente, da ambígua combinação de ideologias e práticas políticas nem sempre convergentes, que resultam em formulações genéricas, difusas e, por vezes, contraditórias.

registrar nas resoluções dos congressos cutistas suas principais demandas políticas e econômicas.

I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora: 1981

Embora a CUT tenha sido criada apenas em 1983, optamos por iniciar esta seção, analisando o material convocatório e as principais resoluções da I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora – I CONCLAT, realizada em agosto de 1981. A análise deste material justifica-se por três motivos: primeiro, entre as resoluções mais importantes da I CONCLAT registra-se a criação da Comissão Nacional Pró-CUT; segundo, nesta conferência estavam presentes os principais protagonistas que, anos mais tarde, fundariam a Central; terceiro, por meio da análise das publicações referentes à I CONCLAT poderemos examinar como foi a participação dos trabalhadores do setor público em um dos momentos mais significativos da reorganização do movimento sindical brasileiro no pós-64.

A I Conferência Nacional da Classe Trabalhadores foi realizada no cerne de uma grave crise econômica. Em meados da década de 1980, vis-à-vis as restrições econômicas externas e os desequilíbrios macroeconômicos internos, o Governo do general-presidente João Baptista Figueiredo implementou uma série de medidas restritivas que tiveram como consequência uma acentuada queda no nível da atividade econômica do País. As medidas anunciadas pelo Governo foram recebidas com grande descontentamento pelo setor mais atuante do sindicalismo brasileiro. Os organizadores da I CONCLAT denunciaram a política econômica recessiva como mais um instrumento do Governo autoritário para assegurar os interesses do empresariado nacional e das multinacionais instaladas no País.

O boletim convocatório da I Conferência, por exemplo, enfatizava a dimensão política da crise, atribuindo um caráter conflituoso ao relacionamento estabelecido entre trabalhadores, empresários e Governo:

Neste ano de 1981, a pressão de uma gravíssima recessão econômica, voltada para manter os interesses das poderosas empresas multinacionais e dos grupos monopolistas nacionais, provoca crescente sofrimento à classe trabalhadora brasileira.

Os trabalhadores têm sido historicamente marginalizados da vida política brasileira. Vivem sufocados por baixos salários, muitas vezes sem as mínimas condições de trabalho.

Não bastasse a contínua perda do poder aquisitivo do salário, os trabalhadores brasileiros enfrentam agora o desemprego, a redução da jornada de trabalho

com redução de salário, rotatividade no emprego. E os trabalhadores do campo continuam sem terra e sendo expulsos para as cidades.

Fato importante nas lutas dos trabalhadores hoje é a disposição para enfrentar esta ofensiva do Governo e dos patrões frente às consequências dessa política recessiva. (CUT, 1984:13)

Foi, portanto, em meio à profunda crise política e econômica da década de 1980, que os dirigentes sindicais identificados com o Novo Sindicalismo tomaram a iniciativa de convocar “todos os trabalhadores brasileiros que vivem na cidade e no campo, a participarem da I CONCLAT” (CUT, 1984:13).

Em geral, os trabalhos sobre a I CONCLAT destacam, sobretudo, a participação dos trabalhadores manuais da indústria e do setor rural na organização e realização deste evento, dedicando, comparativamente, pouca atenção para os chamados assalariados médios. Neste livro, ao contrário, ainda que seja indiscutível o papel de vanguarda dos trabalhadores manuais da indústria, consideramos que os assalariados médios, notadamente do setor público, também tiveram um papel importante na organização da I CONCLAT – mesmo que houvesse vários obstáculos organizacionais para sua efetiva participação na conferência.

A assinatura do boletim convocatório da I CONCLAT constituiu um primeiro indicador da presença dos trabalhadores do setor público junto à vanguarda do Novo Sindicalismo. Entre as 183 entidades – federações, sindicatos e associações – que assinaram este boletim, 55 (30%) eram entidades representativas de categorias profissionais em que predomina o ativismo sindical dos trabalhadores do setor público: professores, petroleiros, servidores públicos, servidores em universidades públicas, metroviários, trabalhadores em telecomunicações, médicos, urbanitários, bancários etc.

Os trabalhadores do setor público também integraram a Comissão Executiva Nacional (CEN) da I CONCLAT, responsável pela organização e condução do evento. Entre os 28 membros desta comissão, nove (32%) eram profissionais do setor público: três eram bancários de bancos públicos; dois eram professores; dois eram urbanitários; um era trabalhador em telecomunicações e um era petroleiro (CUT, 1984: 17).

Examinando as demandas expressas no temário da I CONCLAT, constatamos que a maioria das questões dizia respeito ao conjunto das categorias envolvidas na organização da conferência, tais como: reforma da CLT, estabilidade no emprego, direito de greve, contrato coletivo de trabalho, salário mínimo, direito e reivindicações da mulher, liberdade e autonomia sindical, organização nos locais de trabalho, formação da CUT, pensão e aposentadoria, saúde do trabalhador, administração da previdência, arrocho salarial, custo de vida, inflação, desemprego, rotatividade de mão de obra,

moradia, transporte, educação, participação nos fundos sociais, situação do trabalhador rural, reforma agrária, crédito rural, lei de segurança nacional, liberdade de expressão e de organização partidária etc.

O temário da conferência foi subdividido em seis comissões de trabalho: 1. Direito do Trabalho; 2. Sindicalismo; 3. Previdência Social; 4. Política Salarial e Econômica; 5. Política Agrária e 6. Problemas Nacionais. Apenas na comissão intitulada “Direito do Trabalho”, encontramos a primeira referência a uma demanda específica de um segmento importante dos trabalhadores do setor público: “o direito de sindicalização dos funcionários públicos” (CUT, 1984:18).

Como sabemos, em 1981, quando foi realizada a I CONCLAT, a organização sindical ainda era proibida na administração pública. De fato, o direito de sindicalização do servidor público civil foi reconhecido só mais tarde, com a promulgação da Constituição de 1988 (Artigo 37, inciso VI), até então a organização dos servidores estava limitada às associações técnicas e profissionais.

Contudo, como observa Boschi (1986), as restrições legais não impediram a emergência de inúmeros movimentos reivindicativos nas diversas esferas da administração pública brasileira, nos quais as associações cumpriram importante papel na organização e mobilização dos servidores:

A maioria das novas associações tendem a congregar profissionais não por categorias como requer a legislação trabalhista no caso dos sindicatos corporativos – mas por local de trabalho no qual as categorias respectivas encontram-se lotadas, ou seja, escolas ou hospitais, dependendo do caso. Além disso, essas unidades de trabalho comportam tanto o setor público, quanto o setor privado. Neste sentido as novas associações, incluindo as das áreas de serviço público, representam um esforço para escapar à rigidez da estrutura corporativa quanto à sua proibição da formação de sindicatos no setor público. (Boschi, 1986:35)

Sem discordar da análise de Boschi no que se refere à importância das associações na organização e mobilização dos servidores públicos, consideramos, entretanto, que é necessário atentar para alguns limites encontrados pelas entidades representativas dos servidores para atuarem junto às demais entidades sindicais naquele período de reorganização do movimento sindical. No que tange à I CONCLAT, por exemplo, a principal restrição refere-se aos próprios critérios de eleição de delegados:

As associações de funcionários públicos poderão enviar um número de delegados proporcional ao total de associados – seguindo os mesmos critérios adotados para os sindicatos – mais um membro da diretoria. Esse mesmo

critério será aplicado às associações de aposentados. A representação das Federações e Confederações será através de até 7 (sete) membros da diretoria. Finalmente, a participação das associações pré-sindicais obedecerá às mesmas normas estabelecidas para os sindicatos. (CUT, 1984:25)

Podemos verificar no trecho acima três critérios para a eleição de delegados a I CONCLAT: o primeiro, para as associações de funcionários públicos e associações de aposentados; o segundo, para as federações e confederações e, o terceiro, para os sindicatos oficiais e as associações pré-sindicais.

Neste ponto, cumpre notar que os critérios adotados reduziam o peso das associações de servidores não apenas em relação aos sindicatos oficiais, mas também em relação às associações pré-sindicais e oposições sindicais. Isto porque, enquanto os delegados das associações pré-sindicais e oposições eram eleitos com os mesmos critérios adotados para os sindicatos oficiais, ou seja, o número de trabalhadores na base, as associações de funcionários públicos indicavam seus delegados segundo o número de associados, equiparando-se apenas às associações de aposentados. Além disso, enquanto os sindicatos oficiais, as federações e as confederações poderiam indicar até sete membros da diretoria para participar da I CONCLAT, as associações dos servidores poderiam indicar apenas um delegado representante da diretoria da entidade.⁸

Assim, consideramos que os critérios adotados para a eleição de delegados à I CONCLAT, ao lado das restrições legais à organização sindical no setor público, contribuíram para reduzir o peso dos servidores públicos neste evento. Ainda que as associações de servidores tivessem o mesmo número de trabalhadores na base que um sindicato oficial, não seriam igualmente representadas na conferência. Ademais, considerando que no Brasil a afiliação sindical é historicamente baixa, sindicatos com grande número de trabalhadores na base e poucos sindicalizados, provavelmente, indicaram maior número de delegados à CONCLAT de 1981 do que as associações de servidores públicos com grande número de associados. Sendo assim, é pouco provável que a participação dos servidores públicos na I

8. O critério diferenciado para a escolha de delegados do funcionalismo público tinha como principal objetivo evitar que as diversas associações de funcionários públicos computassem o mesmo número de trabalhadores na base, no momento da escolha dos delegados para a conferência. Este critério, ainda que ligeiramente modificado, foi mantido nos congressos cutistas até 1988, quando dois importantes fatos ocorreram: primeiro, o reconhecimento do direito de greve e de organização sindical dos servidores públicos na Constituição de 1988; segundo, as mudanças nos critérios de escolha dos delegados nos congressos cutistas, passando a se considerar o número de filiados aos sindicatos e não mais o número de trabalhadores na base.

CONCLAT – 2,9% dos delegados – refletisse o efetivo grau de organização desta categoria quando comparada aos trabalhadores do setor privado.⁹

A Tabela 19, a seguir, apresenta o número de entidades e delegados presentes no evento:

TABELA 19 - I CONCLAT/1981: Quadro geral das entidades e dos delegados

TIPO DE ENTIDADE	N.º DE ENTIDADES	(%)	N.º DE DELEGADOS	(%)
Sindicatos urbanos	469	43,0	3.053	60,6
Sindicatos rurais	363	33,4	916	18,2
Associações pré-sindicais	176	16,2	716	14,2
Assoc. de func. públicos	32	2,9	145	2,9
Federações	43	4,0	184	3,7
Confederações	5	0,5	22	0,4
TOTAL	1.088	100,0	5.036	100,0

Fonte: CUT/CEDI (1984:32)

Finalmente, cumpre notar que, ainda que demonstrem uma modesta participação dos servidores públicos na I CONCLAT, os dados disponíveis na Tabela 19 não permitem uma mensuração exata do peso do setor público (servidores públicos e trabalhadores em empresas estatais) no evento. Isto porque, sob a rubrica sindicatos urbanos estão reunidas tanto as entidades que representam empregados de empresas privadas quanto as de empresas públicas. Além disso, como constatamos em entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa que deu origem a este livro, muitos trabalhadores do setor público participavam dos conclaves sindicais realizados na década de 1980 por meio de sindicatos e associações profissionais.¹⁰

9. Amad Costa observa, referindo-se à representatividade da I CONCLAT, que mesmo entre os sindicatos considerados “mais avançados” predominava o baixo índice de sindicalização: “Nenhum deles sequer atinge, em termos de associados, a metade da categoria profissional por eles representada. Isto sem considerarmos que muitos destes associados apenas constam numericamente como filiados, pois recorrem ao sindicato, em um determinado mês, em busca de alguma assistência (jurídica, médica etc.) e, para obtê-la preenchem sua inscrição, pagam a mensalidade, mas não militam no organismo de representação profissional” (1987:47-49). Com efeito, no quadro sindical elaborado por Costa para o ano de 1981, entre os treze “mais expressivos sindicatos” do País apenas dois apresentavam taxa de sindicalização acima de 40% (o dos Bancários do Rio de Janeiro e o dos Metalúrgicos de Campinas), enquanto a média situou-se abaixo dos 26%.

10. Como demonstra o depoimento de um importante dirigente do Sindsep-DF: “A fundação da CUT é em agosto de 1983; naquela ocasião não tínhamos sindicato, mas, no meu

I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora: 1983

O congresso de fundação da CUT, o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (I CONCLAT), foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1983, em São Bernardo do Campo, São Paulo. Participaram desse evento 5.059 delegados, representando 912 entidades sindicais, incluindo sindicatos, associações pré-sindicais, associações de funcionários públicos, federações e confederações.¹¹

O CONCLAT de 1983, como registram Giannotti e Lopes Neto (1991), foi um “divisor de águas” no movimento sindical brasileiro. De fato, ainda que a I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora tenha registrado “que esta primeira CONCLAT seja considerada um passo fundamental e irreversível da luta pela construção da CUT” (CUT, 1984: 36), não foi isso que ocorreu nos anos que antecederam a criação da Central.

Entre a CONCLAT de 1981 e o CONCLAT de 1983 as divergências existentes no movimento sindical brasileiro tornaram-se cada vez mais inconciliáveis. Não havia consenso a respeito de temas básicos como a defesa da “unidade ou da pluralidade sindical”, a convocação das “greves gerais” ou a própria formação da CUT. De fato, a ruptura definitiva entre os sindicalistas da chamada “Unidade Sindical” e o bloco das “Oposições Sindicais” se deu quando, em 1982, a corrente “Unidade Sindical” decidiu adiar, pela segunda vez consecutiva, o congresso que fundaria a Central Única dos Trabalhadores.

A partir daquele momento o “Bloco das Oposições”, mesmo sendo minoria no interior da Comissão Pró-CUT, decidiu levar em frente o projeto de formação da Central e rompeu definitivamente com os sindicalistas da “Unidade Sindical”. Portanto, a unidade defendida na CONCLAT de 1981 não durou mais do que dois anos e, já no congresso de fundação da CUT não estava presente um setor importante do sindicalismo brasileiro, vinculado aos dois partidos comunistas (PCB e PC do B) e aos dirigentes sindicais

caso, por exemplo, que era sindicato dos economistas, nós participamos da discussão da formação da CUT. Aliás, o pessoal do grupo que estava à frente da construção do Sindsep participava de uma forma ou de outra, o pessoal participava através da associação dos sociólogos... a partir de outras entidades” (Entrevista de pesquisa realizada em 31.03.99).

11. A sigla CONCLAT aparece em diferentes momentos da história do sindicalismo brasileiro: primeiro, significando Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras; depois, como Congresso Nacional das Classes Trabalhadoras; ainda mais tarde como Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras. Para facilitar a identificação da CONCLAT à qual estamos nos referindo indicaremos também o ano de sua realização; por exemplo: CONCLAT de 1981, para a primeira conferência; e CONCLAT de 1983, para o primeiro congresso.

considerados “moderados”; que anos mais tarde fundariam a Central Geral dos Trabalhadores – CGT.

No que se refere à posição dos sindicatos do setor público nesta divisão, é importante registrar que parte considerável destes sindicatos acompanhou o chamado “Bloco das Oposições Sindicais” na fundação da CUT. No caso do funcionalismo público, por exemplo, notamos um aumento expressivo na participação de suas entidades e delegados no congresso de fundação da Central. Em 1981 participaram da CONCLAT 32 associações e 145 delegados representantes dos servidores, já em 1983 esse número triplicou para 99 associações e 483 delegados (CUT/CEDI, 1984). Por outro lado, na formação da Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), em novembro de 1983, houve decréscimo na participação dos servidores e de suas entidades representativas quando comparada à CONCLAT de 1981: 30 associações e 125 delegados (Amad Costa, 1987:150).

A participação das associações dos servidores públicos no congresso de fundação da CUT, da mesma forma que ocorrera na CONCLAT de 1981, deu-se em caráter excepcional, pois a organização sindical no serviço público continuava proibida. Esta excepcionalidade pode ser verificada, sobretudo, no artigo VII do Regimento Interno do I Congresso Nacional das Classes Trabalhadoras: “Não serão aceitas inscrições de Entidades de Servidores Públicos ou de Aposentados cujos associados já são representados por entidades sindicais” (CUT/CEDI, 1984:86). Portanto, mais uma vez, os critérios para eleição dos delegados representantes dos servidores para o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora não foram os mesmos que os adotados para os sindicatos:

As entidades dos Servidores Públicos e Aposentados elegerão delegados proporcionalmente ao número de associados da Entidade, enquanto os Sindicatos e as Associações Profissionais Sindicais farão em proporção ao número de trabalhadores da categoria. (Regimento Interno do 1º CONCLAT apud, CUT/CEDI, 1984:86)

No entanto, no congresso de fundação da CUT, as entidades de servidores públicos de base estadual que fossem a única representante local da categoria, poderiam indicar os seus delegados conforme os critérios estabelecidos para os sindicatos oficiais, ou seja, considerando o número de trabalhadores na base. Além disso, também foi abolida a limitação de apenas um delegado por diretoria de associações de funcionários públicos. Assim, entre a primeira conferência e o congresso de fundação da CUT, já se observa um importante passo na ampliação da representação dos funcionários públicos nos congressos da Central.

A Tabela 20, a seguir, expressa a participação das delegações no congresso de fundação da Central Única dos Trabalhadores.

TABELA 20 - CONCLAT/83: Quadro geral das entidades e dos delegados

Tipo de Entidade	Nº de entidades	(%)	Nº de delegados	(%)
Sindicatos Urbanos	355	38,9	2.262	44,7
Sindicatos Rurais	310	34,0	1.658	32,8
Associações pré-sindicais	134	14,7	588	11,6
Assoc. de Func. Públicos	99	10,9	483	9,5
Federações	5	0,5	35	0,7
Entidades Nacionais	8	0,9	28	0,6
Confederações	1	0,1	5	0,1
TOTAL	912	100,0	5.059	100,0

Fonte: CUT/CEDI (1984:73), adaptação.

Mais uma vez, os dados agregados referentes à participação das entidades sindicais no congresso da CUT não permitem uma mensuração exata do peso das entidades por setor econômico. Contudo, uma outra forma de constataremos a participação dos trabalhadores do setor público na formação e consolidação da CUT é por meio do registro das demandas deste setor nas resoluções dos congressos. O congresso de fundação da Central Única dos Trabalhadores, por exemplo, apresentou o maior número de demandas de trabalhadores do setor público já registrado nos congressos da Central.

As principais demandas dos servidores foram expressas no Plano de Lutas elaborado pelo CONCLAT de 1983, sob a bandeira “Luta em Defesa dos Servidores Públicos”: reposição salarial de acordo com o índice do custo de vida do Dieese; reajuste semestral de salários no mínimo de acordo com o índice de custo de vida; 13º salário para os estatutários; direito de sindicalização; novo estatuto que incorpore os interesses dos servidores públicos brasileiros. Já as demandas relacionadas aos trabalhadores das empresas estatais foram aprovadas sob o título de “Luta em Defesa das Empresas Estatais”: retirada do Congresso dos Decretos n.º 2036 e 2.037; cancelamento das demissões e reintegração dos trabalhadores nas empresas estatais; posicionamento contrário às privatizações etc.

É importante observar que o referido Decreto-Lei 2.036, também chamado “Pacote das Estatais”, atingia diretamente os servidores e empregados *nas* empresas públicas e *das* empresas públicas. A partir da entrada em vigor deste decreto, em 28 de junho de 1983, estaria vedado “às entidades estatais”¹² conceder uma série de benefícios para os seus empregados, entre eles: empréstimo pessoal, financiamento de veículos, financiamento ou locação de imóveis e de bens duráveis, auxílio moradia, auxílio-financeiro, auxílio-natalidade, auxílio funeral, cartões de crédito; e quaisquer outros benefícios, vantagens ou auxílios não concedidos por lei federal.

Além disso, o decreto também suspendia as promoções, a participação nos lucros, a gratificação de assiduidade, e determinava que nenhum servidor ou empregado de empresa pública poderia receber remuneração mensal superior à fixada para o Presidente da República. O mesmo decreto ainda determinava a redução dos gastos de custeio das entidades estatais correspondente a 5% dos seus gastos totais para os períodos de junho a dezembro de 1983, e de janeiro a junho de 1984.¹³ Já o Decreto-Lei 2.037, de 28 de junho de 1983, tratava, essencialmente, do controle das despesas para investimentos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, autarquias e “quaisquer instituições sob controle direto ou indireto da União”.

Em geral, as demandas relacionadas ao setor público, registradas no congresso de fundação da CUT, expressavam a resistência dos servidores públicos e trabalhadores em empresas estatais às medidas de ajuste da economia brasileira inauguradas no Governo Figueiredo. Neste momento podemos identificar dois eixos importantes na luta sindical dos trabalhadores do setor público: primeiro, a luta pela recuperação das perdas salariais sofridas durante o período inflacionário; segundo, a reação à retirada de benefícios e vantagens conquistadas no período de expansão do intervencionismo estatal na economia.

12. Neste decreto são consideradas entidades estatais “as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas controladas e subsidiárias, as autarquias em regime especial e as fundações sob supervisão ministerial”.

13. Parte das medidas previstas neste decreto restringia-se aos servidores ou empregados admitidos após a data do início de sua vigência, pois o parágrafo único do art. 13 estabelecia: “Aos servidores ou empregados admitidos até a data do início da vigência deste Decreto-Lei, ficam assegurados, como vantagem pessoal nominalmente identificável, os adicionais e gratificações de natureza estatutária, regulamentar ou regimental, atualmente existentes, bem como os benefícios e vantagens concedidos por lei federal, observadas as demais disposições deste Decreto-Lei”.

I Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1984

Como estava previsto nas Resoluções do Plano de Lutas da I CONCLAT, o I Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores - I CONCUT – foi realizado um ano após a fundação da Central, em agosto de 1984.¹⁴

O I CONCUT não apresentou grandes novidades em relação ao congresso de fundação, limitando-se ao balanço político e organizativo do primeiro ano de existência da Entidade e ao referendo do Plano de Lutas aprovado no CONCLAT de 1983. Entre as principais reivindicações expressas nas resoluções do I CONCUT encontramos: liberdade e autonomia sindical; fim das intervenções nos sindicatos e anistia para os diretores cassados; direito de greve; fim do arrocho salarial, adoção de escala móvel de salários; redução da jornada de trabalho sem redução do salário.

Além das reivindicações trabalhistas, também foram aprovadas as seguintes resoluções gerais: rompimento com o FMI e não pagamento da dívida externa; “atendimento imediato das necessidades básicas da população trabalhadora”; revogação da Lei de Segurança Nacional; não à privatização das empresas estatais; não à discriminação de negros, mulheres e outros grupos minoritários; defesa das populações indígenas; reforma agrária sobre o controle dos trabalhadores; fim do regime militar, boicote ao Colégio Eleitoral e “Diretas Já”.

Comentando as resoluções aprovadas no I CONCUT, Martins Rodrigues observa que “o programa de lutas da nova entidade” (1990a:10) pecava, entre outras coisas, pela generalidade e superestimação do poder da Central:

Como se vê, o programa da nova entidade outra vez foi bastante ambicioso, objetivando desde o desmantelamento da estrutura sindical estabelecida até a liderança de um movimento de reforma agrária “radical, ampla, massiva e imediata, sob controle do conjunto dos trabalhadores” (A “ocupação e exploração coletiva das terras devolutas” e o avanço para a “ocupação dos latifúndios” deveria começar a partir do I CONCUT). Considerando que a CUT, uma central em fase de construção, não tinha nem mesmo condições de realizar, sozinha, uma greve geral (como reconhecia um dos documentos), o Plano de Lutas, visivelmente, não seria para ser levado à prática. Se assim é, se em todos os subseqüentes congressos da CUT constatou-se que os planos não foram aplicados, e que as palavras-de-ordem mais radicais são simplesmente ignoradas, deve-se indagar das razões, explícitas ou implícitas, que levam

14. Conforme registra Jácome Rodrigues (1997), participaram deste congresso 5.260 delegados, representando 937 entidades sindicais: 308 sindicatos rurais, 144 sindicatos do setor industrial, 246 do setor de serviços e 239 associações (68 de funcionários públicos, 31 pré-sindicais e 140 profissionais).

à aprovação de documentos de caráter geral e difuso que não servem para nortear atuação da entidade no intervalo entre congressos. (Martim Rodrigues, 1990a:10)

O próprio autor responde às indagações propostas, afirmando que a generalidade do “Plano de Lutas” da Central talvez responda a necessidade de construir uma identidade “através de posições que diferenciem a CUT das outras centrais e, em parte, das disputas internas a própria CUT” (Martins Rodrigues, 1990a: 10). Entretanto, ainda que sem discordar dessa interpretação, consideramos importante assinalar que a generalidade das resoluções dos congressos da CUT também expressa uma estratégia, muito comum no movimento sindical, de associar as demandas específicas das categorias organizadas a temas políticos, econômicos e sociais mais amplos, no intuito de legitimar suas reivindicações perante o Estado e a sociedade.

Com efeito, nas resoluções dos congressos cutistas sempre se encontram, além dos temas relacionados ao cotidiano das relações trabalhistas, reivindicações políticas e econômicas mais gerais que, se, por um lado, afirmam uma identidade, por outro, também permitem as lideranças sindicais reivindicar o “reconhecimento da CUT como órgão máximo de representação dos trabalhadores brasileiros”; e não apenas das categorias representadas pelos sindicatos cutistas (*Jornal da CUT*, ano II, n.º 1: p. 8).¹⁵ A nosso ver, esta estratégia de associar demandas específicas às demandas gerais da população assume particular importância no ativismo sindical do setor público.¹⁶ Ocorre que, pela própria posição distinta que os servidores ocupam no setor produtivo, isto é, sem condições de impor perdas econômicas diretas e imediatas ao empregador, assume grande importância no ativismo sindical desta categoria o apoio dos usuários dos serviços públicos e da sociedade em geral:

15. Esta edição especial do *Jornal da CUT* contém todas as resoluções do I CONCURT.

16. Em entrevista concedida a Basílio Senko Neto (1999), em julho de 1996, o então presidente da APEOESP, Roberto Felício, deixa clara a importância da associação dos interesses específicos da categoria às demandas gerais da população na estratégia sindical da entidade: “Os professores têm participado dos grandes movimentos sociais deste País. É muito frequente em todo o Estado nós termos professores também participando da luta política mais geral, nós temos dezenas de companheiros que são vereadores. É importante também a gente estar ocupando os espaços institucionais. Na Assembleia Legislativa nós temos deputados, ali a gente toma a iniciativa de apresentar leis, no sentido da democratização do ensino, no sentido do financiamento da Educação e assim por diante. Então eu acho que esse tripé, quer dizer: a luta por questões corporativas, a luta pela Educação e a luta por questões gerais de interesse da sociedade como um todo, tem sido, digamos, a concepção, tem sido a orientação seguida pela APEOESP nesses anos todos”.

O fundamental é que o sucesso das demandas trabalhistas no setor público dependem do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e de seu orçamento. Por isso, as EAs [entidades associativas] dos funcionários do Estado tendem a vocalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos, como a expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. Na verdade, o atendimento das demandas específicas dependem da expansão do Estado e do aumento de seu orçamento. (Cheibub, 1999:16-17)

Além disso, cumpre observar que o movimento sindical no setor público, ao lançar mão dos tradicionais recursos de pressão do sindicalismo, como é o caso das greves, além de interromper o fornecimento da mão de obra ao empregador, priva a população de bens ou serviços muitas vezes essenciais, o que exige um constante diálogo entre as lideranças do movimento e os setores atingidos pelas paralisações. Assim, é muito comum nas greves de servidores públicos a publicação de materiais específicos para usuários e a formação de comissões de esclarecimento que, em geral, informam os motivos da paralisação, as condições de trabalho dos servidores e a situação dos serviços públicos. Trava-se, assim, uma intensa disputa pelo apoio dos usuários dos serviços públicos: os servidores procuram associar as suas reivindicações à melhoria dos serviços e à defesa do patrimônio público; enquanto o Governo procura demonstrar os prejuízos que as greves e o corporativismo dos trabalhadores do setor público causam à população.

Outro importante fator que envolve a sociedade nas mobilizações do setor público e politiza o movimento é a discussão sobre os recursos disponíveis para atender as reivindicações dos servidores. Neste sentido, como observou Troy (1994), enquanto no setor privado o sindicalismo pressiona pela distribuição de renda dentro do próprio setor, ou seja, dos empresários para os empregados; no Estado o sindicalismo pressiona pela distribuição de renda do setor privado para o setor público, envolvendo um número maior de atores e interesses. O aumento salarial para determinado setor do funcionalismo, por exemplo, pode implicar tanto no aumento da tributação, como no corte de gastos e investimentos em outros setores da administração pública. Portanto, mais uma vez, cabe à organização sindical convencer os usuários dos serviços públicos e a sociedade em geral de que o atendimento às suas reivindicações proporcionará benefícios maiores do que os custos.

Neste sentido, consideramos que as severas críticas registradas no I CONCUT à incapacidade da Central de mobilizar “outros setores” em apoio à greve dos professores e funcionários das Universidades Federais são bons

exemplos da estratégia do sindicalismo do setor público de vincular suas demandas específicas à defesa da própria melhoria dos serviços públicos:

A direção da CUT vacilou na greve dos professores e funcionários das Universidades Federais autárquicas. Devia ter puxado a solidariedade de outros setores e não ficar limitada só ao envio de cartas de apoio...

A bandeira pelo ensino gratuito em todos os níveis ficou no vazio quando, no mesmo período, houve grandes mobilizações de professores e funcionários. (I CONCURTO – Resoluções – *Jornal da CUT*, ano II, n.º 1, 1984:6)

Contudo, uma questão permanece: porque é importante chamar atenção para uma estratégia que pode ser verificada não apenas no sindicalismo do setor público, mas no conjunto do movimento sindical? Na verdade, consideramos que a análise desta estratégia é importante para que possamos demonstrar que, além das motivações políticas e ideológicas, há também importantes interesses que influenciam no comportamento político da Central em relação ao Estado.

As resoluções do I CONCURTO que tratam das empresas estatais constituem um bom exemplo de que os interesses das categorias profissionais também são importantes na definição de políticas da Central, ainda que a ênfase do debate esteja nos temas políticos e econômicos mais gerais, como é o caso das privatizações. Pois bem, no que se refere às empresas públicas encontramos as seguintes resoluções na “*Plataforma de Reivindicações Imediatas, associadas às Diretas-já*” (grifo do original): revogação do Decreto Lei 2.100; referendo da campanha contra à privatização das empresas estatais, aprovado no Plano de Lutas de 1983; e “a exigência de que qualquer alteração nestas empresas seja submetida à discussão e aprovação dos trabalhadores, através de suas entidades representativas” (I CONCURTO – Resoluções – *Jornal da CUT*, ano II, 1984, n.º 1:8).

O Decreto Lei 2.100, de 28 de dezembro de 1983, referia-se, essencialmente, à proibição das “entidades estatais” pagarem mais de 13 salários anuais aos seus servidores ou empregados, incluindo a gratificação de Natal. Portanto, uma clara associação de uma demanda específica dos trabalhadores do setor público a um contexto mais geral de reivindicações econômicas e políticas, como demonstra o próprio título da seção em que esta reivindicação é tratada: “*Plataforma de Reivindicações Imediatas, associadas às Diretas-já*”.¹⁷

17. É importante registrar que nesta “Plataforma” apenas os trabalhadores das empresas estatais e os trabalhadores rurais estão contemplados com suas demandas específicas; no caso destes últimos a reforma agrária. As demais reivindicações referem-se ao conjunto das categorias representadas pela CUT e à população em geral.

Quanto à posição da Central em relação à privatização das empresas estatais, sabemos que, em última instância, ela remete a um modelo de desenvolvimento econômico defendido pela CUT, no qual as empresas estatais cumprem um papel fundamental na dinamização da economia. Contudo, acreditamos que, além das motivações político-ideológicas, também é necessário notar que interesses concretos de um importante setor de trabalhadores filiado à Central estavam sendo ameaçados pelas propostas “privatizantes” e pelo corte dos gastos e investimentos públicos. Neste sentido, consideramos que, apesar de a presença dos servidores públicos e empregados em empresas estatais não ser o único determinante da posição da Central em relação aos temas que envolvem o setor público, certamente estes trabalhadores devem ter um papel importante na conformação da política cutista para questões referentes à reforma do Estado; constituindo a vanguarda de resistência às propostas reformistas que apontam para a redução do aparelho estatal.¹⁸

Finalmente, é importante destacar que já a partir do I CONCURT as referências às mobilizações dos trabalhadores do setor público merecem destaque nas resoluções dos congressos da Central:

Os professores e funcionários universitários sustentaram uma greve nacional e unitária por mais de dois meses e os professores de 1º e 2º grau decretaram greve e foram às ruas em amplas mobilizações em São Paulo, Minas Gerais e vários estados (II CONCURT – Resoluções, 1986:9)

A nosso ver, o registro das demandas e mobilizações dos trabalhadores do setor público, já no primeiro congresso da CUT, não é um fato sem importância, sobretudo se lembrarmos que o paradigma de organização sindical e mobilização de massas do sindicalismo cutista, no início da década de 1980, eram os trabalhadores metalúrgicos do ABC paulista. Entretanto, à medida que houve um refluxo da mobilização sindical no setor privado, no decorrer da década de 1980, o sindicalismo do setor público tornou-se uma importante referência para o sindicalismo cutista; inclusive assumindo um importante papel na manutenção da estratégia de confronto inaugurada

18. Neste ponto, cumpre observar que nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, os sindicalistas da CUT, do setor público e do privado foram unânimes em apontar os trabalhadores do setor público como sendo a vanguarda de resistência às propostas de reforma do Estado, posição muito clara no depoimento concedido, em 15.06 de 1999, por um alto dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: “Você teve, sem dúvida, um pessoal que foi mais diretamente atingido: o funcionalismo público, que começou a se mobilizar em torno disso; você tem setores ligados ao setor financeiro, os vários bancos públicos, os trabalhadores em empresas públicas, empresas estatais. Os trabalhadores da iniciativa privada procuraram atuar, apoiar e participar das manifestações”.

pelo operariado fabril do ABC paulista e logo difundido entre outros setores da sociedade.

II Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1986

Nos dias 31 de julho e 1º, 2 e 3 de agosto de 1986, na cidade do Rio de Janeiro, a CUT realizou o seu segundo congresso nacional: o II CONCUT. Participaram deste evento 5.564 delegados, representando 1.014 entidades, assim divididas: 366 (36,1%) de trabalhadores rurais; 182 (17,94%) de trabalhadores industriais; 114 (11,24%) de funcionários públicos; 76 (7,5%) de profissionais liberais; e 276 (27,22%) de trabalhadores em serviços. Os delegados, por sua vez, estavam divididos nas seguintes proporções: 35,10% eram trabalhadores rurais; 21,59%, trabalhadores industriais; 11,07%, funcionários públicos; 5,93%, profissionais liberais; e 26,31%, trabalhadores em serviços.

Em geral, os estudiosos do movimento sindical que incluíram em seus trabalhos a análise do II CONCUT enfatizam três pontos em relação a este congresso: primeiro, a defesa do socialismo expressa no “Manifesto do II Congresso da CUT aos Trabalhadores Brasileiros”; segundo, a tentativa frustrada da corrente majoritária de realizar importantes modificações nos estatutos da CUT; terceiro, a apresentação de uma nova proposta de estrutura sindical.

No que se refere à posição político ideológica da CUT, a principal mudança em relação aos congressos anteriores foi, certamente, a inclusão da defesa do socialismo nas resoluções do II CONCUT:

A alternativa dos trabalhadores para a sociedade é o Socialismo. Enquanto a burguesia procura canalizar para si e para dentro do seu sistema econômico o conjunto das reivindicações e propostas dos trabalhadores nós sabemos que as “soluções” que apresenta só tem o sentido de reforçar a exploração e dominação de classe. Por esta razão, as soluções que propomos têm o sentido de fazer avançar a consciência dos trabalhadores nas suas próprias forças e no seu projeto social. Em cada luta e nos momentos de enfrentamento mais geral, procuramos confrontar as exigências dos trabalhadores com os limites políticos da democracia burguesa e os limites políticos do capitalismo. (II CONCUT – Resoluções, 1986:13)

No entanto, a defesa do socialismo no II CONCUT deve ser entendida muito mais como um indicador da influência que os grupos minoritários ainda mantinham até aquele congresso, do que uma posição político-ideológico efetivamente orientadora da prática sindical cutista.¹⁹

19. Como observa Martins Rodrigues, “Levada a sério as resoluções aprovadas no con-

O fato é que a partir do II CONCUT demarcou-se claramente um corte político-ideológico no interior da Central: de um lado, a Articulação e seus aliados, defensora de uma atuação sindical mais institucional e voltada para as questões econômicas e sindicais; do outro, os grupos de esquerda que concebem a Central como um instrumento de luta dos trabalhadores pela transformação radical da sociedade. Contudo, como constata Jácome Rodrigues, o II CONCUT também “foi o último momento onde a esquerda socialista conseguiu imprimir sua marca mais fortemente” no “jogo político sindical da CUT” (1997:109).

Outra importante vitória dos grupos minoritários, no II CONCUT, foi o adiamento das principais mudanças estatutárias defendidas pela corrente majoritária. As alterações referiam-se, basicamente, à periodicidade dos congressos, aos critérios para eleição de delegados e o fim da proporcionalidade na composição da direção da entidade. Entretanto, se aprovadas, mudariam significativamente o perfil dos futuros congressos da CUT (como veremos na seção deste livro que trata do III CONCUT).

A terceira novidade das resoluções do II CONCUT foi a proposta de nova estrutura sindical defendida pela Central. Tratava-se de uma ruptura radical com a estrutura corporativa: comissões sindicais de base, organização dos sindicatos por ramos de produção, criação de departamentos profissionais por ramos de atividade, ratificação do princípio de liberdade e autonomia sindical expresso nas convenções 87 e 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Com efeito, desde o final da década de 1970, a reorganização do movimento sindical brasileiro teve como uma das suas principais bandeiras a luta pela “liberdade e autonomia sindical”. Entretanto, tanto os grupos defensores da estrutura sindical vigente quanto os seus críticos acomodaram-se nesta estrutura, inclusive os sindicatos cutistas. Assim, podemos dizer que a nova estrutura sindical proposta pela CUT estava longe da realidade do sindicalismo brasileiro. Neste sentido, como observa Martins Rodrigues:

A proposta de reorganização sindical era bastante detalhada e ambiciosa. Tal como a CLT, especificava-se, com boa dose de autoridade e ingenuidade, como se deveriam proceder às eleições, quem teria direito a voto, os cargos e funções dos organismos dirigentes, o tempo de mandato etc. Os departamentos estariam “sob a orientação política da Direção Nacional da CUT”. A proposta

gresso do Rio, a ação quotidiana da CUT deveria ser pautada pelo objetivo de acirrar o conflito de classes e de preparar os trabalhadores para a luta final contra o capitalismo. Consequentemente, as chamadas reivindicações imediatas deveriam ser entendidas *instrumentalmente*, como formas de mobilização e “conscientização” das classes trabalhadoras” (1990a:13).

aprovada no II CONCURT, de um voluntarioso a toda prova, fazia tábula rasa da estrutura sindical existente, ignorando as tradições e interesses organizados em torno do sindicalismo oficial e da resistência das empresas e do Governo. Desse modo, a nova estrutura, tão minuciosamente elaborada, não saiu do papel. (Martins Rodrigues, 1990a:13-14)

No que se refere às demandas diretamente relacionadas aos trabalhadores do setor público, a novidade está menos no conteúdo das reivindicações e mais na clara incumbência da CUT em promover a articulação sindical dos funcionários públicos e trabalhadores em empresas estatais:

A CUT promoverá a articulação sindical dos funcionários públicos e trabalhadores em empresas estatais, para defenderem o direito à sindicalização, a defesa de seus salários e condições de trabalho e combater a todas as formas de corrupção, mordomia, empreguismo promovidas pelo Governo Sarney nas empresas estatais, através da luta pela democratização da ação do Estado. (II CONCURT – Resoluções, 1986:13)

Como podemos notar, mais uma vez as demandas trabalhistas do setor público estão associadas a temas políticos mais amplos: corrupção, empreguismo, mordomia, democratização. Vê-se um discurso cada vez mais frequente nos documentos da Central, no esforço de demonstrar que as reivindicações dos trabalhadores das empresas estatais e servidores públicos não se resumem à mera defesa de interesses corporativos, mas estão relacionadas à defesa do patrimônio estatal e à melhoria dos serviços públicos prestados à população.

III Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1988

Entre 7 e 11 de setembro de 1988, no Estádio do Mineirão, em Belo Horizonte, Minas Gerais, a CUT realizou o seu último grande congresso: “o maior encontro de trabalhadores do movimento sindical brasileiro”, nas palavras do então presidente da Central, Jair Meneguelli (III CONCURT – Resoluções, 1988:1). O evento contou com a presença de 6.244 participantes de 117 categorias profissionais, representando 1.157 entidades sindicais, assim subdivididas: 374 da área rural, 289 de serviços, 233 da indústria, 185 do funcionalismo público, 48 do setor financeiro e 28 de transportes. Martins Rodrigues, ao analisar a evolução das categorias profissionais nos congressos cutistas, faz as seguintes observações sobre o III CONCURT:

Em relação aos setores econômicos e profissionais, a comparação do terceiro congresso com os anteriores indica que os sindicatos do setor rural mantiveram uma participação estável: 33% no I CONCURT; 36,1% no II CONCURT e 32,4% no

III CONCURTO. As entidades do setor industrial tiveram um aumento constante: 15,4% no primeiro congresso; 17,9% no segundo e 20,1% no terceiro. Porém, o maior crescimento foi do setor do funcionalismo público. No primeiro congresso, as associações de funcionários públicos perfaziam 7,2% do total. Em 1986, quando do II CONCURTO, chegaram 11,2%, e em 1988 subiram para 16,0%. Por sua vez, o setor de serviços no seu conjunto (abrangendo aí profissionais liberais, os bancários e as entidades do setor de transportes), esteve assim representado: 26,2% em 1984; 34,8% em 1986 e 31,5% em 1988. Comparativamente, a representação que mais cresceu foi a do funcionalismo público, seguida da indústria e dos serviços. (Martins Rodrigues, 1990a:17-18)

Para além dos dados quantitativos, a crescente importância dos servidores públicos nos congressos cutistas também pode ser confirmada pela análise das resoluções do III CONCURTO, nas quais os trabalhadores do setor público aparecem na vanguarda do enfrentamento das políticas governamentais, especialmente àquelas voltadas para a redução dos gastos e investimentos públicos. Neste sentido, é interessante registrar a crítica da Central à mudança de orientação política e econômica do Governo de Sarney após o fracasso do Plano Cruzado:

Depois do fracasso do Plano Cruzado o Governo abandonou completamente suas aspirações à popularidade. Após a tentativa de “solução de compromissos” representada por Bresser Pereira, enterrou de vez os planos dos “economistas do PMDB” que pregavam um desenvolvimento capitalista com justiça social, a partir de uma economia fortemente regulamentada pelo Estado – para abraçar o lado contrário. Preocupado em consolidar seu respaldo junto ao grande capital, ao latifúndio e ao alto escalão das Forças Armadas, Sarney adotou o chamado “neoliberalismo econômico” que nada mais é do que a velha receita conservadora. Em última instância implica no aprofundamento do processo de internacionalização e dependência da economia brasileira, de monopolização, desestatização e penalização da vida da grande maioria da população, através dos aumentos das tarifas públicas, da eliminação dos subsídios aos gêneros de primeira necessidade e, sobretudo, do arrocho salarial. (III CONCURTO – Resoluções, 1988:8)

Ainda que a CUT tenha exagerado ao caracterizar a mudança de orientação política do Governo de Sarney, especialmente no que se refere à sua conversão ao “neoliberalismo econômico”, cumpre notar que, de fato, ao fim deste Governo iniciou-se um moroso debate entre as elites políticas e econômicas sobre a necessidade de profundas reformas na economia brasileira: liberalização comercial, privatizações, reforma do aparelho

estatal etc.²⁰ Neste sentido, a crítica cutista é mais importante para situar a posição da Central no momento inicial deste debate, do que para uma efetiva caracterização da mudança de orientação política do Governo. Com efeito, no debate sobre redefinição do papel do Estado na economia brasileira, não obstante as críticas ao modelo de desenvolvimento econômico concentrador de renda, a Central optou pela defesa crítica do Estado como principal agente do desenvolvimento econômico e social.

Como já observaram diversos autores, este “viés estatizante” foi fundamental para a adesão dos trabalhadores do setor público à CUT (Martins Rodrigues, 1993; Nogueira, 1996). A Central tornou-se assim um espaço privilegiado para os servidores públicos e empregados em empresas estatais associarem suas reivindicações específicas às demandas gerais dos trabalhadores e da população usuária dos serviços públicos. Neste ponto, é interessante registrar as principais críticas do terceiro congresso à subordinação do Governo de Sarney às medidas recessivas propostas pelo Fundo Monetário Internacional:

- corte nos investimentos públicos, especialmente das estatais que são responsáveis pela infra-estrutura básica como transporte e energia;
- corte nas verbas destinadas aos programas sociais, especialmente habitação, saneamento, saúde e educação;
- arrocho salarial mais intenso sobre o funcionalismo, com retirada da URP;
- manutenção de elevadas taxas de juros no mercado interno, associada a todas as formas de especulação de capital. (III CONCURT – Resoluções, 1988:8)

Como podemos ver, as medidas enumeradas referem-se, essencialmente, ao setor público, sendo que aos menos duas delas estavam diretamente relacionadas aos trabalhadores públicos: 1) o “arrocho salarial” sobre o funcionalismo e 2) o corte nos investimentos e gastos públicos; frequentemente traduzidos em redução na folha de pagamento da administração pública e

20. Entretanto, como observamos anteriormente, há significativo consenso na literatura acadêmica nacional e internacional no sentido de afirmar que no Brasil as reformas orientadas para o mercado foram desencadeadas apenas a partir do Governo de Collor de Mello (1990-1992). De fato, até a posse de Collor as iniciativas de ajustes estruturais foram muito tímidas. No que se refere às privatizações, por exemplo, entre 1981 e 1989, portanto até o final do Governo de Sarney, apenas 38 empresas foram privatizadas, “sendo algumas delas firmas particulares falidas que haviam sido temporariamente absorvidas pelo Governo” (Almeida, 1996b:218).

das empresas estatais, seja por meio do referido “arrocho” dos salários ou da redução do quadro de pessoal.

Por outro lado, a nosso ver, a orientação estatizante da Central não apenas atraiu as entidades representativas dos servidores públicos, como também foi reforçada pela presença destas entidades no interior do sindicalismo cutista:

Cresceu a presença da CUT no setor público. As greves no funcionalismo, em suas diversas categorias, passaram a ser, nos últimos meses, responsáveis por mais de 2/3 dos movimentos realizados, registrando-se inclusive longos e duros enfrentamentos com a política de arrocho salarial do Governo Sarney. (III CONCURT – Resoluções, 1988:16)

Nas resoluções do III CONCURT, todas as greves consideradas importantes na resistência à política econômica do Governo aconteceram em empresas públicas: Banco do Brasil, Eletrosul, Caixa Econômica Federal, Correios. Além disso, dos três indicativos de greves registrados no congresso, dois eram de trabalhadores do setor público (petroleiros e previdenciários) e um de bancários, categoria profissional em que, no setor público, a presença dos trabalhadores no ativismo sindical é muito forte:

Nestes últimos meses tivemos greves importantes contra a política econômica do FMI e do Governo, como no Banco do Brasil, Eletrosul, Caixa Econômica Federal e em particular a heroica luta dos trabalhadores dos correios em São Paulo. Essas greves aprofundaram a crise política do Governo. Assim, apesar de ter tido apoio da maioria do empresariado e dos bancos estrangeiros para os cinco anos e para implementar os planos econômicos de arrocho e entrega do País ao imperialismo, Sarney tem cada vez mais dificuldades em sua base de sustentação, não consegue se impor e vai revelando cada vez mais sua fraqueza para garantir a implantação até o fim dos planos pelos quais recebeu apoio patronal. A nova onda de greves que se avizinha (bancários, petroleiros, previdenciários) deverá acentuar esse processo de crise do Governo. (III CONCURT – Resoluções, 1988:18)

Assim, considerando que a CUT desde o seu nascimento foi identificada com o chamado “sindicalismo combativo” – caracterizado por adotar uma estratégia sindical que privilegia essencialmente o confronto – as resoluções acima citadas revelam que o setor público passou a ocupar um papel fundamental na estratégia conflitiva do sindicalismo cutista. Isso é percebido especialmente se considerarmos que, no decorrer da década de 1980, a mobilização sindical no setor privado sofreu um significativo refluxo, como constata os próprios documentos da Central:

A tendência ao assenso das greves que vêm se verificando desde 1984 pode começar a sofrer uma certa reversão. No primeiro trimestre de 1987 ocorreram 345 greves, mobilizando 2.357.116 grevistas. Em 1988, para o mesmo período, foram deflagradas 178 greves, com um total de 1.077.144 grevistas. Esta queda está se dando principalmente no setor privado, que está sendo responsável por apenas 22% das greves nos últimos meses. Mas, mesmo entre o funcionalismo, que é o setor mais mobilizado da classe e que está sofrendo um violentíssimo arrocho salarial, o volume de greves é menor do que o de 1987. (III CONCURT – Resoluções, 1988:17)

Por outro lado, à medida que cresce a importância dos trabalhadores do setor público no movimento sindical, também é reforçada nas resoluções dos congressos cutistas a estratégia de associar às reivindicações dos trabalhadores nos serviços públicos e empresas estatais a defesa do patrimônio e dos serviços públicos:

A CUT lutará contra a privatização das empresas estatais, na perspectiva de defender melhores condições de vida para a população, que deve ter o controle sobre estas empresas. Ao mesmo tempo, a CUT desenvolverá uma campanha pela melhoria dos serviços públicos, incluindo a estatização imediata dos serviços públicos sob controle do capital privado, porque entendemos que estes serviços são um direito de todos e um elemento central para a melhoria das condições de vida da população trabalhadora.

Esta campanha deve estar associada com a política sindical de defesa dos trabalhadores do setor público, de denúncia de toda a corrupção e mordomia que os altos burocratas a serviço da classe dominante promovem nestas empresas e especialmente com a luta pela sindicalização e direito imediato de organização sindical do funcionalismo. Neste sentido, o III CONCURT propõe o fortalecimento dos fóruns das estatais, onde já existem, e a organização, onde haja necessidade. (III CONCURT – Resoluções, 1988:36)

Já no tocante à organização sindical dos servidores públicos, o III CONCURT decidiu acatar as resoluções aprovadas pelo Encontro Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público, entre as quais se destaca:

A CUT deve tomar a iniciativa de formar imediatamente os sindicatos dos trabalhadores no serviço público. Sindicatos que sejam regidos pelos princípios da liberdade e autonomia sindical, tenham um funcionamento democrático, se pautem por uma política classista e de massas, e sejam os mais amplos possíveis, possibilitando a unidade dos trabalhadores e ajudando na superação da pulverização imposta pela estrutura sindical oficial.

A CUT deve garantir que os trabalhadores no serviço público, partindo de sua experiência acumulada, decidam em suas instâncias sobre a forma de organização e funcionamento desses sindicatos. Isso implica em desenvolver os meios para que a própria categoria possa decidir soberanamente quanto à melhor forma de organizar-se, não permitindo que a CGT e os pelegos, através da Confederação Nacional dos Servidores Públicos do Brasil, restrinjam o processo ao âmbito das organizações de caráter assistencial que têm à sua frente direções majoritariamente pelegas. (III CONCURT – Resoluções, 1988:36)

O conteúdo desta resolução indica que a CUT foi a entidade sindical de cúpula escolhida pelo Encontro Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público para representar seus futuros sindicatos. A partir de então, com a promulgação da Constituição de 1988 e a consagração do direito de organização sindical no setor público, estes sindicatos reforçariam cada vez mais sua presença e importância no sindicalismo cutista.

No entanto, a nosso ver, a garantia constitucional do direito de sindicalização não foi o único determinante do rápido crescimento do setor público nas instâncias deliberativas e nos organismos dirigentes da CUT. As alterações estatutárias aprovadas no III CONCURT, especialmente as mudanças nos critérios para eleição dos delegados, também favoreceram as entidades sindicais do setor público. Com efeito, os critérios anteriormente válidos apenas para as entidades dos servidores públicos passaram a valer, também, para os sindicatos oficiais, isto é, a escolha de delegados para os encontros sindicais passou a considerar o número de sócios, e não mais o número de trabalhadores na base. A partir de então, aumenta, de modo significativo, o peso das categorias mais organizadas nos encontros cutistas, notadamente dos trabalhadores do setor público.

Portanto, o ano de 1988 marca o início da expansão do sindicalismo do setor público na CUT, por pelo menos dois motivos: primeiro, pelo reconhecimento constitucional da organização sindical na administração pública, que contribuiu para a multiplicação das entidades de servidores, seja pela criação de novas entidades, seja pela transformação das antigas associações em sindicatos; segundo, pelas mudanças estatutárias no III CONCURT, quando passa a vigorar a escolha de delegados segundo o número de sindicalizados (e não o número de trabalhadores na base, como era anteriormente), aumentando o peso dos sindicatos com maiores taxas de sindicalização, uma parte considerável dos quais se encontra no setor público. É o que também constata Jácome Rodrigues, ao analisar a composição sócio-econômica do primeiro congresso realizado após as mudanças nos estatutos da Central:

Podemos observar que o número de sócios no setor de serviços representa mais da metade do total de sindicalizados na CUT (55%). Em segundo lugar fica o setor industrial, que perfaz 27% do total de sindicalizados. Por fim os rurais, que contam com 18% da sua base associada. À medida que o setor de serviços possui um percentual elevado de associados em seus sindicatos, têm uma maior presença nos organismos da Central, sejam encontros, congressos, ou mesmo cargos na direção. Isto porque, com os estatutos aprovados no III Congresso em 1988, o que passou a contar foi o número de sócios dos sindicatos, e não mais o de trabalhadores na base, para a escolha de delegados aos congressos, seja no âmbito municipal, estadual ou nacional. O setor de serviços – funcionários públicos, trabalhadores da educação e saúde, setor bancário e os das empresas estatais – reúne um contingente de trabalhadores escolarizado e politizado. Em vista disso, têm uma maior participação militante no sindicalismo-CUT. (Jácome Rodrigues, 1997:179)

IV Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1991

O IV Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores – IV CONCUR – foi o primeiro congresso realizado conforme os parâmetros fixados pelo novo estatuto da entidade. E como já se previa, um dos principais efeitos das mudanças estatutárias foi a drástica redução do número de participantes no congresso: 1.554 contra 6.244 do congresso anterior; a maioria dirigentes sindicais. Contudo, as alterações nos estatutos da Entidade, ainda que aprovadas conforme os interesses da corrente majoritária, não asseguraram à Articulação Sindical um controle confortável sobre o IV Congresso Nacional da CUT. Ao contrário, polarizado pelas tradicionais divergências político-ideológicas e pela disputa pelo controle da direção da Central, o IV CONCUR transformou-se em palco de acirrados debates, agressões físicas e ameaças de dissidência.

As principais divergências manifestaram-se em torno do credenciamento dos delegados e dos critérios para composição da nova direção nacional da CUT. Entretanto, conforme observa Jácome Rodrigues (1997:181-182), ainda que neste congresso o acirramento da luta interna pelo controle do poder na Central tenha sido “mascarado” por questões administrativas e problemas estatutários, as causas da “profunda crise instaurada no IV CONCUR” continham elementos muitos mais complexos:

A realização deste congresso ocorreu em uma conjuntura extremamente difícil para o movimento sindical. Em dezembro de 1989, a vitória de Fernando Collor para a Presidência da República funcionou como uma ducha de água fria para amplos setores do PT, da esquerda e, principalmente do movimento sindical. A eleição de Collor representou a vitória de um projeto neoliberal,

claramente delineado, colocando o sindicalismo numa posição ainda mais defensiva. Esse fato, aliado às transformações propiciadas pela reestruturação produtiva, à crise dos sindicatos no âmbito internacional e ao desmoronamento do chamado socialismo real, criaram um estado de perplexidade e paralisia no sindicalismo-CUT, situação que já vinha desde o III CONCUT, em 1988. Junte-se a isso os aspectos internos de estruturação da CUT e seu processo acelerado de institucionalização, que termina por criar um distanciamento entre direção e base, e teremos alguns elementos para compreender a profunda crise instaurada – mas que já vinha em gestação – com a realização do IV CONCUT. (Jácome Rodrigues, 1997:181-182)

Neste ponto, é importante lembrar que Collor de Mello emergiu no cenário político nacional com uma candidatura independente em relação a partidos e agrupamentos sociais corporativos, opondo-se, de um lado, aos grandes partidos que deram sustentação ao Governo de Sarney; e, por outro, aos partidos de esquerda com forte vínculo no meio sindical. O discurso político do “caçador de marajás”, como ficou nacionalmente conhecido o ex-governador do Estado de Alagoas, ressaltava os vícios da administração pública brasileira e afirmava abertamente sua posição antiestatista, da qual o funcionalismo público e empregados de estatais tornaram-se *bode expiatório*.

A chegada de Collor à Presidência da República incluiu, de forma definitiva, o debate sobre as reformas estruturais na agenda pública, representando uma significativa ruptura com o “projeto desenvolvimentista” compartilhado por amplos setores da sociedade brasileira.²¹ Ademais, como em outros países latino-americanos, o desencadear das reformas na administração de Collor caracterizou-se pelo estilo discricionário de intervenção governamental, centrado em mecanismos institucionais que permitem ao executivo implementar políticas de ajuste estruturais à revelia das forças sócio-políticas existentes.²² Neste sentido, vale lembrar que

21. Conforme Almeida (1996b: 214): “No que diz respeito às reformas orientadas para o mercado, a recente história do Brasil pode ser dividida em dois períodos. No primeiro, do último Governo militar (1979-85) até o fim do Governo Sarney (1985-90) não ocorreu nenhuma mudança intencional importante. As políticas governamentais buscaram, sobretudo, controlar a inflação e evitar o desastre da hiperinflação. O segundo período começa com o segundo presidente civil, Collor de Mello, que instalou as reformas orientadas para o mercado na agenda governamental.”

22. Segundo Torre as experiências de desencadeamento de políticas reformistas na América Latina podem ser vistas como expressão de um *policy style*: “*Quienes han desarrollado el concepto de policy style han distinguido, entre sus varias dimensiones, la que hace referencia al tipo de relación que los gobiernos establecen con los demás actores extragubernamentales en el proceso de las políticas públicas. A partir de esta dimensión se distinguen los gobiernos entre aquellos más inclinados a imponer sus decisiones y los otros más inclinados, por el contrario, a buscar la consulta y el acuerdo. El concepto de policy*

também contribuiu para reforçar esta forma autocrática de implementação das reformas a persistente crise econômica que assolava o País. Assim, os decretos de privatização do Governo de Collor, por exemplo, foram aprovados no Congresso Nacional como parte do plano de estabilização econômica (Torre, 1996:68).

Tanto o plano de estabilização econômica, quanto as reformas estruturais iniciadas na administração de Collor foram duramente criticados pelo movimento sindical cutista. No que tange às reformas, as principais críticas referiam-se ao processo de privatização e à improficiente reforma administrativa. É o que podemos notar já na apresentação das resoluções do IV CONCURT, assinada por Jair Meneguelli:

O plano de ação da CUT já está nas ruas. É preciso combater o desmonte e a privatização do Estado, lutar pela recuperação de suas funções públicas, preservando os setores estratégicos e sociais, além de garantir a melhoria dos serviços à população. Nesse sentido, é necessário envolver a sociedade civil, centrais sindicais, parlamentares e entidades de classe nessa luta. (IV CONCURT – Resoluções, 1991:3)

No Governo de Collor também se inicia uma forte campanha de associação da resistência do sindicalismo cutista à reforma do Estado à defesa dos “interesses corporativos” dos trabalhadores do setor público. No seu IV Congresso Nacional a Central já identificava esta campanha e admitia que havia falhado na tarefa de associar as reivindicações dos trabalhadores do setor público à defesa do patrimônio estatal e à melhoria dos serviços públicos:

No setor público federal e nas estatais, profundamente atingidos pelo Plano Collor, a ação sindical se concentrou na luta por reposições de perdas e contra as demissões. Não conseguimos um diálogo com a sociedade em que essas reivindicações aparecessem integradas à defesa do patrimônio e à melhoria dos serviços públicos. O que seria de fundamental importância no período em que se desenvolve uma campanha articulada contra o “gigantismo” e a “ineficiência” do Estado visando a privatização. (IV CONCURT – Resoluções, 1991:4)

As reformas econômicas ainda foram interpretadas como um forte ataque ao incipiente regime democrático brasileiro. Segundo as resoluções

style persigue enraizar estas inclinaciones alternativas en la cultura institucional prevaleciente, de manera que éstas resultan, en definitiva, menos de las conductas idiosincrásicas de los líderes de gobierno individualmente considerados y más de la influencia de las formas tradicionales de concebir y practicar la gestión de las políticas públicas tal como se han sedimentado a través de gobiernos sucesivos” (1997:51).

da Central, o projeto de implantação do “Estado mínimo” do Governo de Collor tornava o acesso às decisões políticas algo exclusivo de grupos privados e representava um processo de enfraquecimento das instituições democráticas:

Essa ofensiva se caracteriza pelo projeto de implantação de “Estado mínimo”, conjunto de providências racionalizadoras e de busca da eficácia desprovidas de pressupostos democráticos, permitindo que o acesso às decisões seja exclusivo dos interesses dos grupos privados. Absolutiza-se a suposta capacidade do mercado de regular por si só a economia, desvinculada do fortalecimento dos mecanismos democráticos e de controle social. Isto é, a ideia de recriar a nação como um reflexo da ação do mercado, onde este regularia todas as esferas da vida social. Seria o reino do mercado e da completa mercantilização das relações sociais acoplado a um processo de “despolitização da política”, negação dos partidos e amesquinamento da democracia e de suas instituições. Com o primado do mercado privado sobre o público e a democracia entendida apenas como um ato isolado (eleições, por exemplo), chegamos também ao projeto da “democracia mínima”. (IV CONCURT – Resoluções, 1991:9)

A ideia predominante nas resoluções dos congressos cutistas é a de que a essência do problema abordado pela reforma do Estado não é econômica, mas política. No entender da CUT o problema fundamental não é reduzir a intervenção estatal na economia, mas sim constituir canais institucionais democráticos para otimizar a intervenção estatal e, ao mesmo tempo, coibir a chamada “privatização do Estado”.

Com efeito, o cerne da crítica cutista ao intervencionismo estatal não está no papel exercido pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico, mas sim no modelo autoritário de gestão e intervenção do poder público. Assim, as resoluções dos congressos cutistas oscilam entre a crítica do modelo de desenvolvimento econômico, predominante até a década de 1980, e a rejeição das reformas orientadas para o mercado, ambos considerados formas autoritárias de gestão de políticas públicas.

Contudo, não encontramos nas resoluções da CUT nenhuma proposta específica de gerenciamento do aparelho estatal. A Central nem sequer defende claramente um modelo corporativo tripartite de gestão de políticas públicas. Ademais, paradoxalmente, as propostas da CUT também apontam, por vezes, para a defesa de uma “administração pública não-estatal”, expressão compartilhada por amplos setores que defendem as reformas orientadas para o mercado.²³

23. No V CONCURT, por exemplo, a Central defenderá a “transformação da administração estatal num espaço público e profissional”.

Como seriam escolhidos os gestores destes órgãos públicos não estatais? Quais os tipos de atores coletivos ou individuais participariam desta gestão? Qual relação a administração pública não-estatal estabeleceria com Estado e seus servidores? Estas são algumas das questões para as quais não encontramos repostas nas resoluções dos congressos cutistas. Em resumo, a defesa da democratização do aparelho estatal não é acompanhada do detalhamento dos meios pelos quais esta democratização seria implementada.

Assim, a posição da CUT no debate sobre a reforma do Estado limita-se a uma luta defensiva, na qual os trabalhadores dos órgãos públicos “atingidos” figuram como a vanguarda da resistência às propostas reformistas, sem, no entanto, apresentar nenhuma alternativa concreta à persistente crise da administração pública brasileira:

Combater o desmonte e a privatização do Estado, respaldando os interesses dos trabalhadores num programa de desprivatização do Estado que recupere sua função pública, preserve os setores estratégicos e sociais e garanta a melhoria dos serviços à população. A CUT deverá constituir comitês de luta nos órgãos atingidos, articulando esses comitês entre si e promovendo manifestações gerais. Lutar pelo controle dos trabalhadores sobre o patrimônio público. Buscar a mais ampla solidariedade social a essas lutas. E promover campanhas em defesa da Usiminas, Embraer e outras atingidas. (IV CONCUT – Resoluções, 1991:10)

A nosso ver, é justamente esta ausência de uma proposta alternativa de reforma do Estado que evidencia a fragilidade da estratégia cutista de associação dos interesses corporativos do setor público às demandas gerais da sociedade e dos usuários dos serviços públicos. A CUT foi incapaz de elaborar e propor aos seus potenciais aliados uma alternativa às reformas orientadas para o mercado. No interior do próprio sindicalismo cutista não havia consenso sobre o modelo de Estado a ser proposto. E, como pretendemos demonstrar nas seções seguintes deste capítulo, as lideranças sindicais do setor público foram as principais responsáveis pela postura defensiva adotada pela Central neste debate.

V Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1994

Passados mais de três anos do congresso que quase levou a CUT a um “racha”, uma das principais novidades do V CONCUT foi a apresentação de uma única chapa para compor a nova diretoria da Entidade.²⁴ O pleito eleitoral de 1994 foi um dos principais motivadores da chapa única para a direção da

24. O V CONCUT, extraordinariamente, foi realizado nos dias 19, 20, 21 e 22 de maio de 1994.

Central no V CONCURT. Como vários estudiosos já observaram, o movimento sindical brasileiro é fortemente influenciado pelas disputas partidárias. No caso específico da CUT, ainda que afirmando sua independência em relação aos partidos e ao Estado, a maioria dos dirigentes da Entidade sempre se posicionou ao lado dos partidos de esquerda, especialmente do PT, nas campanhas eleitorais. Portanto, já era de se esperar que as eleições de 1994 exercessem significativa influência na agenda sindical cutista.²⁵

Assim, como observa Costa (1995:184), a formação da chapa única no V CONCURT foi o resultado de um longo e árduo processo de negociação iniciado durante os congressos estaduais da Central com o objetivo de unir o movimento sindical cutista em torno de uma única candidatura:

A proposta de chapa única, apresentada pela Articulação já nos congressos estaduais, não obteve de imediato a adesão das outras tendências, que trabalhavam, como alternativa, a composição de uma chapa de oposição. No processo, tendências que vacilavam, tendo em vista a disputa eleitoral partidária, aderiram à proposta da Articulação, contribuindo para dificultar e até mesmo inviabilizar a chapa oposicionista. Após intensa negociação entre as diversas tendências, em nome da necessária “unidade” para eleger o candidato da Frente Popular e Democrática à Presidência da República, chegou-se à composição da chapa única, que pela primeira vez realiza significativa renovação de seus quadros dirigentes, pois grande número dos que deixaram a direção da Central seriam candidatos nas eleições de 3 de outubro. (Costa, 1995:184)

A expectativa de vitória de um governo aliado também impeliu a CUT a rever sua posição a respeito da urgência das reformas, e a chamar atenção para a impossibilidade do Poder Executivo solucionar sozinho os “graves e profundos problemas” enfrentados pelo país. Assim, além da unidade na composição da direção da Entidade, destaca-se nas resoluções do V CONCURT o comprometimento da Central com a promoção das reformas estruturais:

O País enfrenta graves e profundos problemas que não dependem apenas da vontade do Governo federal para sua solução. Mais do que isso, vão exigir esforço e disposição de luta de todos os setores representativos da sociedade organizada. A CUT e o movimento sindical devem assumir a sua parcela de responsabilidade, contribuindo na promoção das reformas estruturais

25. Em maio de 1994, mês em que foi realizado o V CONCURT, o candidato apoiado pela Central Única dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, chegou a ter 42% das intenções de voto, contra 19% do candidato do Governo, o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Assim, “Até o Plano Real, a intenção de voto em Lula ficava acima da faixa dos 30%” (*Revista Veja*, ano 31, n.º 23, 10 de junho de 1998).

necessárias e na defesa de um projeto democrático e popular. (V CONCURT – Resoluções, 1994:11)

Nas resoluções do V CONCURT a Central também apresenta quais deveriam ser os objetivos norteadores da reforma do aparelho estatal no futuro governo “democrático e popular”:

Os objetivos de uma reforma administrativa são: prioridade às atividades fim, de acordo com as carências da população; políticas de seleção, qualificação e treinamento; realocação regional, burocrática e funcional de pessoal, tarefas e recursos; melhoria da qualidade dos serviços; descentralização administrativa, com controle exercido pelo público-alvo; reforma organizacional e de regulamentação pública; e transformação da administração estatal num espaço público e profissional, com controle democrático de suas atribuições e ações e preservado da atuação dos grupos de poder político e econômico corporativo. (V CONCURT – Resoluções, 1994:20)

Acreditamos que o V CONCURT expressa uma importante mudança na postura da Central em relação às reformas estruturais. Evidentemente, esta mudança não significa a adesão da CUT aos postulados das reformas orientadas para o mercado, mas sim um comprometimento com a defesa e a implementação de reformas alternativas ao diagnóstico neoliberal.

De fato, a proposta reformista defendida pela CUT tem muito mais a ver com o significado que o conceito de reformas estruturais tinha nas décadas de 1960 e 1970, enquanto mudanças institucionais que deveriam ser conduzidas pelo poder estatal, por meio do fortalecimento da capacidade governamental de elaborar e executar programas de desenvolvimento econômico; do que com o novo significado atribuído a este conceito nas décadas de 1980 e 1990, centrado na racionalização e redução do papel do Estado.

Contudo, não obstante a defesa do papel central do Estado na condução do desenvolvimento econômico, as resoluções do V CONCURT ratificam a crítica da Central ao modelo autoritário de desenvolvimento econômico vigente no País até meados da década de 1980:

Com a crise dos anos 80, ainda no período militar, e o fim do crescimento econômico, o Estado foi utilizado para assegurar o aumento da acumulação do capital, interna e externamente, através de mecanismos políticos, fiscais e financeiros. As dívidas interna e externa e vários mecanismos cambiais (todos eles de caráter predominantemente especulativo e cuja principal expressão é a inflação) foram usados para expropriar renda do conjunto da população e do setor público. Assim, tanto na fase de crescimento quanto na de crise, o fenômeno preponderante é o da privatização do Estado, que está na origem da

corrupção generalizada que se estabeleceu e se institucionalizou nas relações entre o Estado e o capital privado. (V CONCURT – Resoluções, 1994:7)

Assim, retornamos à seguinte questão: se tanto nos períodos de crescimento econômico quanto nos de crise, o Estado é “utilizado” para defender os interesses das elites, por que as resoluções dos congressos da CUT insistem na defesa de modelo de desenvolvimento com forte intervenção estatal?

Pelo menos no V CONCURT esta posição parece estar estreitamente relacionada à expectativa de vitória de um governo de esquerda nas eleições de 1994:

O colapso do Estado intensificou a estagnação econômica e deu margem às propostas neoliberais de privatização, de reforma fiscal e de “enxugamento da máquina”. Elas visam, na verdade, permitir que setores privados se apropriem diretamente, agora com lucros ainda maiores, de atividades que o Estado exerceu tradicionalmente nas últimas décadas, quando havia alto risco para o capital privado. São propostas que visam aprofundar a concentração do poder econômico e político, atacando a possibilidade de o Estado vir a utilizar, em nova conjuntura, sob comando de um governo de caráter distinto, sua estrutura produtiva na promoção de um outro tipo de desenvolvimento. (V CONCURT – Resoluções, 1994:8)

Com efeito, o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores – Projeto para Discussão, de 1994, apresentava significativa afinidade com as resoluções do congresso da CUT, sobretudo no que se referia ao diagnóstico da crise e ao modelo de reforma e de ajuste estruturais que seriam implementados. Tal como nas resoluções da Central, o projeto do PT retomava a velha esperança da oposição democrática na recuperação do papel do Estado na condução do desenvolvimento econômico e na promoção da justiça social.

Vale notar que no referido projeto a reforma do Estado foi apresentada como uma das principais tarefas de um potencial Governo de Lula: “Uma das tarefas prioritárias do novo governo será a reforma do Estado, instrumento importante para executar as demais reformas estruturais da sociedade brasileira, tais como a agrária, a fiscal, a do sistema financeiro e a urbana” (PT, 1994). Entretanto, ao contrário das propostas em voga no Brasil e na América Latina em geral, a reforma do Estado proposta pelo programa petista apontava para a manutenção, e mesmo para ampliação, do poder do Estado na economia:

Isso exige presença estatal em pelo menos oito aspectos da vida econômica-social: no controle sobre as variáveis macroeconômicas (câmbio, juros, moeda, além de sua influência na taxa de investimento); na regulação do uso de recursos não renováveis (incluídos entre eles os mais importantes ecossistemas primários); nas atividades que formam a infra-estrutura básica e tendem à formação de monopólios (telecomunicações, petróleo, energia e outras); na indução ao investimento em novos setores estratégicos (eletrônica, novos materiais, biotecnologia); na regulação do intercâmbio com exterior; nos sistemas que garantem a igualdade básica de oportunidade e patamares mínimos de cidadania (educação, saúde, previdência e outros); na geração de ciência e tecnologia; e na promoção de reformas estruturais democraticamente decididas. (Comissão Nacional de Programa de Governo do PT, 1994:62)

Contudo, a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994 representou uma “nova ducha de água fria” na esquerda brasileira e no sindicalismo cutista. Isto porque o novo Governo, sustentado por um amplo espectro de forças políticas de centro-direita, estava nitidamente comprometido com a implementação das reformas orientadas para o mercado; e já nos primeiros meses de mandato enviou ao Congresso Nacional uma ambiciosa proposta de Reforma Constitucional, prevendo a quebra do monopólio estatal, a reforma da previdência, a reforma administrativa e a reforma tributária.

Assim, após as eleições de 1994 a CUT abandonou o tom moderado do “discurso reformista” predominante no V CONCUR e passou a exercer, no meio sindical, o papel de principal força de oposição às propostas reformistas do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

VI Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1997

Não obstante o otimismo em relação ao crescimento apresentado pela Central entre 1994 e 1997 (27,92% de crescimento em número de sindicato filiados, 11,36% em número de trabalhadores na base e 46,90% na taxa de sindicalização), as resoluções do VI CONCUR evidenciaram uma crescente preocupação da militância cutista com o “destino do sindicalismo”. As consequências econômicas da chamada “globalização” e das “políticas neoliberais” são temas que perpassam os principais tópicos das Resoluções do VI CONCUR: da conjuntura internacional às “moções de aplauso e repúdio”, passando pelas discussões a cerca da conjuntura nacional, de balanço político e organizativo, estratégia sindical e plano de ação.

Em geral, a forma como estes temas são tratados segue o padrão “geral e difuso” das resoluções dos congressos da CUT (Martins Rodrigues, 1990a:10). A globalização econômica, por exemplo, é interpretada como um

processo que tem como objetivo básico reduzir custos e recuperar as taxas de lucros das grandes corporações transnacionais. As características mais marcantes deste processo seriam, por um lado, as operações de aquisições, incorporações e fusões de empresas em todo o mundo; e, por outro, a crescente desregulamentação dos mercados financeiros.

No entanto, o que realmente preocupa a CUT são as consequências desse processo para os trabalhadores e a organização sindical. Segundo os delegados presentes no VI CONCURT, a globalização tem significado o aumento do desemprego, da informalidade, da precarização dos contratos de trabalho, dos ataques à organização sindical e o “desmantelamento” do Estado.

Quanto às políticas neoliberais, encontramos nos documentos cutistas dois tipos de formulações: a primeira, mais geral, refere-se à sustentação política ideológica do processo de globalização defendido pelos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio); a segunda, mais específica, refere-se às políticas adotadas pelos governos dos países subdesenvolvidos para serem “aceitos” na nova ordem econômica global.

No caso específico da América Latina, essas duas formulações apresentam um ponto de intersecção nas chamadas “reformas neoliberais”. Os ajustes estruturais implementados nos países latino-americanos são interpretados como resultado da submissão dos governos da região aos ditames dos organismos internacionais. Neste sentido, segundo as resoluções do VI CONCURT, “os planos de estabilização monetária e a reforma do Estado são as condições impostas pelas organizações financeiras internacionais para que esses países venham se inserir, em um futuro remoto, à nova realidade econômica mundial” (VI CONCURT-Resoluções, 1997:10).

Internamente, no caso brasileiro, a CUT considera que as reformas implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso apresentam dois objetivos básicos. O primeiro é econômico e refere-se à manutenção da estabilidade:

A estratégia atual do Governo de realizar as privatizações, garantir a presença do capital privado nas áreas de infraestrutura e avançar nas reformas administrativas e da previdência atende ao objetivo de dar fôlego ao plano de estabilidade econômica por meio da redução do ritmo explosivo do endividamento público interno e externo, e sinalizando o compromisso de FHC com as políticas apoiadas pelo Consenso de Washington. (VI CONCURT – Resoluções, 1997:19)

O segundo é interpretado como parte de um projeto político mais amplo de desarticulação e neutralização dos setores sociais que se opõem à política do Governo:

As ações da aliança governista na reforma política, administrativa, na estrutura sindical, na legislação trabalhista e em novas iniciativas de flexibilização do mercado de trabalho têm o objetivo de desarticular e neutralizar a oposição de movimentos sociais, políticos e sindicais, tal como já vem ocorrendo com a atitude de “criminalizar” o MST e todos os movimentos que lutam pela reforma agrária no país. (VI CONCURT – Resoluções, 1997:19)

Assim, encontramos no VI CONCURT três tipos de explicação para o processo de reforma do Estado: a primeira associa a reforma aos interesses das grandes corporações internacionais; a segunda, à defesa do plano de estabilidade econômica; e a terceira, ao objetivo político mais amplo de neutralização dos movimentos sociais.

Como vemos, são explicações complexas que procuram identificar as causas e consequências da reforma do Estado tanto no âmbito externo – com a submissão aos interesses do capital internacional – quanto no interno – com a crise do Estado e falência do modelo de desenvolvimento anterior; mas também no campo econômico, com a desregulamentação da economia e das relações de trabalho, e no político, com a neutralização dos movimentos sociais.

Contudo, se, por um lado, a Central apresenta diversas e complexas explicações para a reforma do Estado e suas consequências, por outro, as resoluções do VI CONCURT não aprofundam a discussão em temas cruciais para o setor público. Muito embora o sexto congresso tenha registrado que a CUT não deveria limitar-se à mera negação das reformas, pois seria uma “posição conservadora, de manter o *status quo*, herdado dos militares” (VI CONCURT – Resoluções, 1997:33); não encontramos nas resoluções do congresso um debate mais aprofundado sobre a crise do setor público, afora algumas vagas referências à falência do “padrão de desenvolvimento anterior” e da impossibilidade de reedição do “pacto desenvolvimentista”. No que se refere à reforma administrativa, por exemplo, não obstante a importância deste tema para os empregados do setor público e a sociedade brasileira como um todo, a Central não apresentou nenhuma proposta alternativa de reforma nesta área.

Contudo, ao contrário do que possa parecer, a ausência de propostas para a reforma administrativa não se deve à falta de interesse da Central pelo tema, mas sim à posição deliberada dos sindicatos do setor público de não participar de negociações, nem apresentar propostas para a reforma do aparelho de Estado. É o que confirmamos nesta entrevista concedida por um alto dirigente do SINDSEF-DF, sindicato dirigido por um colegiado de tendências que faz oposição à Articulação Sindical:

A posição do sindicato desde o começo foi contrária. A nossa posição era contrária à reforma do Estado, nossa posição era mais do que contrária, nós negávamos a participar da discussão. Achávamos que a nossa bancada progressista dos diversos partidos no campo da esquerda não deveria entrar nessa discussão. Achávamos que a participação da bancada da esquerda nessa discussão legitimaria o processo, porque a nossa bancada era menor e eles iam passar o rolo, e era muito ruim para a gente, então a posição era contrária. A posição que não deveríamos, nem os nossos parlamentares deveriam, entrar nessa agenda do Governo e que deveriam trazer outra agenda para nós mais identificada com os nossos problemas e que os nossos deputados deveriam estar mais estreitamente colados às necessidades que a classe trabalhadora, e em particular nós servidores públicos, vinha sentindo naquela ocasião. (Entrevista de pesquisa concedida em 31.03.99)

Já um importante líder cutista, ao discutir o mesmo tema, justificou a ausência de propostas para a reforma administrativa pela carência de dados técnicos sobre o setor público brasileiro:

Nós propúnhamos que se fizesse um diagnóstico. Esse diagnóstico, que nós não temos acesso para fazer sozinho, iria possibilitar a construção de uma proposta bem completa. Como não se fez o diagnóstico, como é que a gente iria propor? A gente propõe em linhas gerais que o Estado seja democrático, soberano. Que o Estado proporcione o bem estar social como um todo, que haja política de recursos humanos para os trabalhadores, que a nossa política não seja como está acontecendo hoje; que os trabalhadores públicos não sejam demitidos... pode haver aproveitamento deles numa área que tiver sobrando para uma outra área que precisa. (Entrevista de pesquisa concedida em 28.06.99)

Entretanto, como podemos constatar nas próprias resoluções do VI CONCURT, para além das deficiências técnicas, havia a posição deliberada da maioria dos sindicatos do setor público de não apresentar proposta para esta área da reforma do Estado:

Comparando com o projeto de reforma administrativa, em que a maioria dos sindicatos recusaram-se à discutir alternativas, constatamos que faltou consenso até para se iniciar a discussão, ficando as entidades e a CUT completamente à margem do debate na sociedade, e praticamente ausentes no âmbito institucional. (VI CONCURT – Resoluções, 1997:25)

Neste sentido, é evidente o recuo da CUT em relação ao congresso anterior. Se no V CONCURT, como já observamos, a Entidade reconheceu a emergência das reformas e até mesmo apresentou os principais pontos que deveriam nortear uma reforma administrativa; no decorrer dos anos que

separam o V do VI CONCURTO, a Central limitou-se a uma postura meramente negativa e defensiva em relação à reforma do Estado, notadamente no que se refere à reforma administrativa e quebra do monopólio estatal.²⁶

Como já observamos, esta postura implica numa fragilização da estratégia de associação das demandas específicas dos trabalhadores do setor público em relação à defesa dos serviços e patrimônio público, pois, ao negar-se a apresentar uma proposta alternativa de reforma do aparelho do Estado, a CUT e, mais especificamente, os sindicatos do setor público filiados à Central limitaram-se à mera defesa de seus interesses específicos, que, por si só, não garantem a melhoria dos serviços prestados pelo Estado à população.²⁷

Pois bem, o que queremos demonstrar é que, não obstante os méritos ou deméritos da proposta defendida pelo Governo, o fato é que a mera oposição às reformas, sem apresentar uma contrapartida, não foi suficiente para mobilizar o apoio da população e dos setores organizados da sociedade “em defesa dos serviços e do patrimônio público”. Isto porque se tratava de um aparelho estatal realmente falido, incapaz de oferecer à parcela expressiva da população os serviços sociais básicos, tais como saúde, educação e segurança.

Contudo, no debate específico da reforma administrativa, deve-se observar que a postura defensiva adotada pela Central também tem a ver com a maneira como esta reforma foi elaborada e implementada pelo governo, isto é, sem espaço para a participação das entidades representativas dos servidores.

O estilo discricionário de condução das reformas acabou por fortalecer, no sindicalismo cutista, a posição dos grupos políticos mais avessos às negociações. Enfraqueceu-se, assim, a posição mais contratualista da Articulação Sindical, que não conseguiu estabelecer com o Governo um canal de discussão sobre as mudanças a serem implementadas no setor público. É o que podemos constatar no depoimento de um alto dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, quando perguntado sobre a influência das correntes minoritárias da CUT no sindicalismo do setor público:

26. Com efeito, a reforma administrativa não foi a única área em que a CUT não apresentou propostas para a reforma do Estado. No debate sobre as privatizações a Central também não apresentou alternativas. As iniciativas neste sentido foram isoladas, como a proposta de reforma apresentada para o setor elétrico, elaborada pela Federação dos Urbanitários da CUT.

27. Exemplo disso, os direitos, benefícios e vantagens que os servidores públicos e empregados em empresas estatais conseguiram manter ou até mesmo ampliar na Constituição de 1988, por si só, não foram suficientes para garantir a melhoria de prestação dos serviços públicos à população; ao contrário, no decorrer dos últimos anos a qualidade de muitos serviços prestados pelo Estado piorou, ainda que a responsabilidade por este fato não possa ser atribuída aos servidores públicos.

Talvez seja pelo fato de ter mais gente originária desses setores, talvez um processo histórico possa explicar um pouco. Mas a Articulação Sindical, você pega em São Paulo, por exemplo, professores, a APEOESP tem sido dirigida pelo pessoal da Articulação há bons anos. Em contrapartida, você pega previdenciários Articulação não está, ou começa a crescer agora. Depende muito de fases, depende do comportamento em relação ao empregador, se a relação é muito dura ou não, se a relação é muito dura a tendência é a oposição crescer. Então você pega os sindicatos municipais, depende muito da relação com os prefeitos. De repente, por mais radical ou menos radical que seja a direção, se a relação é muito ruim, a situação sempre tende a perder espaço na sucessão. Então depende muito dessa relação que pode de uma hora para outra ter uma grande mudança(...) Mesmo na APEOESP se você olhar a evolução dos últimos anos e a dificuldade de negociação com o Estado, o desmonte que o Estado vem fazendo, e as dificuldades que o sindicato encontra. Então a tendência é da oposição ganhar força nisso, é uma relação que não tem a ver somente com as propostas e com os encaminhamentos, mas com o comportamento de quem está no papel de empregador. Isso tem muito a ver com a gangorra da situação e da oposição nos sindicatos. (Entrevista de pesquisa concedida em 15 de junho de 1999)

Como vemos, parte dos obstáculos encontrados pela CUT para elaborar propostas alternativas de reforma do aparelho estatal deve-se à dificuldade de se defender um processo negociado de mudanças, quando o próprio Governo não está disposto a abrir um espaço de negociação com as entidades representativas dos servidores.

Sintomaticamente, como veremos no próximo capítulo, a CUT apresentou propostas apenas nas áreas setoriais da reforma do Estado em que os interesses dos trabalhadores do setor público não eram atingidos diretamente; como a reforma tributária ou, nas áreas em que interesses tanto do setor público quanto do setor privado estavam em jogo, como no caso da reforma da previdência. Nas áreas em que a reforma do Estado atingia, de forma direta, apenas os trabalhadores do setor público, a posição propositiva defendida pela direção da Central não predominou.

CAPÍTULO 4

A CUT E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA¹

Neste último capítulo, analisaremos a posição da CUT em relação às propostas de reformas constitucionais apresentadas no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), concentrando nossa análise na área previdenciária. Nosso objetivo neste capítulo é identificar, primeiro, como a CUT reagiu à proposta de reforma do Estado apresentada pelo Governo; segundo, quais são as principais críticas da Central em relação à proposta reformista; terceiro, para quais áreas da reforma do aparelho estatal a CUT apresentou formulações alternativas.

A literatura política sobre a reforma do Estado, frequentemente, chama atenção para duas características intrínsecas ao processo reformista: 1) as reformas estruturais implicam perdas certas e imediatas por parte de grupos específicos, mas benefícios incertos e difusos para o conjunto da sociedade (Limongi e Figueiredo, 1998; Torre, 1997); 2) estas reformas envolvem interesses e constrangimentos institucionais peculiares a cada área do aparelho estatal a ser reformada (Melo, 1993; 1998a).

Em geral, tais proposições são utilizadas para demonstrar as dificuldades encontradas pelos governantes para conformar coalizões de apoio às reformas, partindo do pressuposto de que os setores atingidos pela agenda reformista tendem a se organizar com maior rapidez e eficácia do que aqueles que seriam potencialmente beneficiados. Entretanto, como pretendemos demonstrar, a construção de coalizões também constitui um grande desafio para os atores políticos que se opõem a reforma do Estado.

No caso do sindicalismo cutista, por exemplo, verificamos que a CUT encontrou grandes dificuldades para mobilizar as categorias profissionais que não foram afetadas, de forma direta, por políticas específicas da reforma do Estado, como a reforma administrativa e a quebra do monopólio estatal.² Inversamente, o maior grau de mobilização e formalização de propostas logrado pela Central foi verificado no debate sobre a reforma da previdência,

1. Uma versão resumida deste capítulo foi publicada na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, junho/2001, pp.130-146. A descrição do contexto político sindical e do processo decisório da reforma previdenciária serviu como referência e foi aprofundada em *Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil*, Humanitas/Fapesp, 2007.

2. Consideramos que as reformas atingem diretamente os trabalhadores quando alteram suas condições de trabalho, benefícios e/ou vantagens específicas de certas categorias profissionais.

a qual atingia todas as categorias profissionais representadas no sindicalismo cutista.

Este fato indica que a influência dos trabalhadores do setor público na tomada de decisões políticas da CUT, referentes à reforma do Estado, foi mediatizada pelo grau de interesse dos trabalhadores do setor privado em áreas específicas da reforma. Com efeito, apesar de a posição defensiva ter predominado nas áreas em que apenas os trabalhadores do setor público eram afetados pela política reformista; nas áreas em que tanto os trabalhadores do setor público quanto do setor privado foram atingidos pela proposta reformista predominou uma posição mais propositiva:

QUADRO 4 - Posição da CUT, segundo setor de atividade atingido pela reforma constitucional

ÁREA	STATUS QUO		PROPOSTA/ NEGOCIAÇÃO
	DIRETAMENTE	INDIRETAMENTE	
Monopólio estatal	Público	Privado	Não
Reforma Administrativa	Público	Privado	Não
Reforma da previdência	Público/ Privado		Sim
Reforma Tributária		Público/Privado	Sim

O fato de a CUT não apresentar propostas para a reforma administrativa e a quebra do monopólio estatal constitui um forte indicador da influência do setor público nas decisões políticas da Central, haja vista que predominou entre os sindicatos do setor público a recusa às negociações e a apresentação de propostas alternativas para a reforma do Estado. Contudo, paradoxalmente, este fato representa no âmbito deste livro um grande obstáculo para uma análise mais sistemática da influência dos trabalhadores do setor público na posição da CUT em relação à reforma do Estado. Isto porque, nestas áreas específicas, a postura dos dirigentes da Central, tanto do setor público quanto do setor privado, limitou-se à recusa da proposta governista e à afirmação de “princípios gerais” que deveriam ser os “pressupostos” da administração dos serviços públicos e empresas estatais.

Em outras palavras, como se tratava apenas de afirmar “pontos consensuais”, e não de apresentar propostas passíveis de negociação, no

caso da reforma administrativa e da quebra do monopólio estatal é mais difícil distinguir a posição predominante entre as lideranças sindicais do setor público da posição predominante entre as lideranças do setor privado.

Diante desta dificuldade, optamos por concentrar nossa análise no debate e nas negociações em torno da reforma da previdência. Isto porque, neste caso, tanto os trabalhadores do setor público, quanto os do setor privado foram atingidos diretamente pela proposta reformista. Ademais, foi nesta área da reforma estatal que as divergências entre as lideranças sindicais do setor público e do privado vieram à tona com maior veemência. De fato, no caso da reforma da previdência, a postura defensiva dos dirigentes sindicais do setor público foi contraposta à disposição de importantes líderes sindicais do setor privado, notadamente do próprio presidente da CUT, de negociar os rumos da reforma previdenciária com o Governo.

A proposta cutista de “uma nova previdência social”

Em 14 de fevereiro de 1995 a CUT apresentou ao Governo de Fernando Henrique Cardoso suas “Propostas da Central Única dos Trabalhadores – dignidade e cidadania para quem faz o País” (CUT, 1995a). O documento trata, em termo gerais, de vários tópicos: salários, empregos, relações trabalhistas, participação nos lucros, políticas sociais, previdência, fundos sociais, política agrícola e assentamentos, câmaras setoriais, reforma fiscal e tributária, empresas estatais, política para os servidores públicos; Mercosul, integração e direitos sociais; bancos públicos.

Com maior ou menor intensidade cada um destes temas foi abordado pela CUT ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, a reforma da previdência foi o tema que alcançou maior relevância no debate político e sindical. O próprio documento apresentava a previdência, em especial o direito à aposentadoria, como “o principal dos direitos sociais” dos trabalhadores (CUT, 1995a:6). Posição que se repetiria em diversos outros documentos e publicações elaborados pela Central e sindicatos filiados, bem como nas manifestações públicas realizadas pela CUT.

No documento apresentado ao Governo também encontramos um dos principais eixos da argumentação cutista em defesa do atual sistema previdenciário, qual seja, a ideia de que as dificuldades financeiras da previdência são “ocasionais”, consequências de políticas econômicas equivocadas que favoreceram, de um lado, a crescente informalização da economia; e, de outro, a sonegação e as fraudes no sistema previdenciário. Contudo, para a Central, estas dificuldades ocasionais não justificariam mudanças “radicais e apressadas” do sistema previdenciário.

Assim, partindo do pressuposto da viabilidade do atual sistema previdenciário, a CUT propôs ao Governo a adoção das seguintes medidas para sanear a previdência:

- 1) fim da impunidade para aqueles que sonegam e fraudam, pois são os principais responsáveis pela crise, além de cobrança imediata dos devedores e implantação do cadastro nacional de informações;
- 2) manutenção do atual teto previsto na Constituição Federal;
- 3) o custeio deve incidir fundamentalmente sobre a receita das empresas e bancos e sobre a folha de salários, com carga maior para as instituições de capital intensivo e alta tecnologia e com produto com maior valor agregado;
- 4) manutenção dos critérios atuais das aposentadorias especiais, excetuando-se os casos espúrios como os ex-governadores, deputados, juízes classistas, etc;
- 5) seguro de acidente de trabalho público, gerido pela previdência social e custeado pelos empregadores a partir de taxas variáveis de acordo com o índice de acidentes, doenças ocupacionais e contaminação do ambiente de trabalho, taxa essa que deixa de ser feita por grupo de atividade econômica e passa a incidir a partir de cada empregador isoladamente;
- 6) manutenção da aposentadoria por tempo de serviço na forma atual e dos demais benefícios;
- 7) gestão pública da previdência com participação efetiva e deliberativa dos trabalhadores aposentados;
- 8) manutenção do valor das aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo;
- 9) imediato pagamento dos direitos dos trabalhadores rurais;
- 10) auditoria imediata sobre as contas passadas e presentes da previdência, com participação da sociedade organizada. (CUT, 1995a:6-7)

A partir deste momento, o tema da reforma constitucional, que já fazia parte da agenda política da Central desde a malograda Revisão Constitucional de 1993, logrou maior importância nas publicações da Central e sindicatos filiados.

Em março de 1995 o editorial do *Informacut* declarava que: “Boa parte das energias da CUT serão queimadas para preservar, na revisão constitucional, os direitos dos trabalhadores conquistados e garantidos pela Constituição. Será um embate difícil, mas não impossível de vencer” (*Informacut*, 251, março de 1995:3). Nesta mesma publicação, no ponto

referente às “Resoluções da Executiva”, a CUT propõe a realização de auditorias permanentes nas contas da previdência, maior transparência em sua administração com participação das centrais sindicais e a abertura de um amplo debate nacional acerca das mudanças necessárias para melhoria do sistema previdenciário.

A proposta de abertura de um debate nacional sobre a previdência social marca uma significativa mudança no discurso da CUT em relação a este tema, passando da mera negação para a defesa das chamadas “reformas populares”. No entanto, consideramos que, mesmo defendendo publicamente a implementação das “reformas populares”, o centro de atuação da CUT no debate sobre a reforma da previdência limitou-se à manutenção dos direitos sociais e trabalhistas previstos na Constituição de 1988.

Já no início de 1995 a Central desenvolveu um intenso trabalho de convocação dos sindicatos filiados e das entidades da “sociedade civil” para o lançamento de uma campanha de mobilização nacional contra a reforma do sistema previdenciário. Destaca-se, nesse período, a realização do seminário nacional sobre a previdência social intitulado “O futuro é já”, no qual estiveram reunidos 350 dirigentes sindicais e aposentados de 17 estados da federação.

O indicativo de mobilização nacional aprovada neste seminário não deixa dúvidas sobre o papel central que a reforma da previdência assumiu na posição da CUT em relação às reformas constitucionais:

- 1) Em todas as atividades das CUT(s), colocar como bandeira/reivindicação “a defesa da previdência social pública”.
- 2) Elaborar cartilha popular com os pontos da CUT, fundamentados com dados da Comissão de Previdência.
- 3) Socializar as informações que vêm dos conselhos com os sindicatos e movimentos.
- 4) Campanha contra a reforma e desconstitucionalização e contra a desvinculação do salário mínimo.
- 5) Realizar grande ação de massa no final de março ou início de abril para ocupar Brasília.
- 6) Criar comitês nos bairros populares.
- 7) Comprometer, com a entrega de documento, os deputados federais nos seus próprios estados.
- 8) Instalar barracas nas praças para distribuir material em defesa da previdência e conscientizar o povo.

- 9) Desencadear atos contra a impunidade na previdência social em todo o País.
- 10) Reproduzir o Seminário nos estados.
- 11) Criar um Comitê Nacional de Defesa da Previdência Pública.
- 12) Criar fóruns estaduais em defesa da previdência. (*Informacut*, n.º 251, março de 1995:9)

Em março do mesmo ano a CUT iniciou a campanha nacional “Em defesa dos direitos dos trabalhadores e da cidadania contra as reformas neoliberais de FHC”, aprovada em conjunto pela Executiva Nacional da Entidade, pelos representantes das CUT(s) Estaduais, Confederações e Departamentos Nacionais: “A defesa da Previdência pública será o eixo principal desta campanha”, registrou o *Informacut* n.º 252, de abril de 1995.

Em oposição às propostas do Governo, a executiva da Central anunciava a defesa de um conjunto complexo de mudanças políticas e sociais: reforma trabalhista, reforma fiscal distributiva, recuperação da previdência pública e universal, reforma agrária e urbana, políticas de geração de emprego, distribuição de renda, reforma da educação e saúde, democratização dos meios de comunicação etc. Trata-se das denominadas “reformas populares”.

Em consonância com a mudança de orientação política em relação às reformas, em agosto de 1995, a Executiva Nacional da CUT apresentou, na 7ª Plenária Nacional da entidade, sua proposta para “Uma nova previdência social no Brasil: proposta de Central Única dos Trabalhadores para discussão com a sociedade” (CUT, 1995b).³ Este documento está dividido em duas partes: 1) Princípios Gerais que devem reger a previdência social; e 2) Base técnica e política das propostas da CUT.

Tal como é definido correntemente, o objetivo básico do sistema de proteção social defendido pela CUT é oferecer aos trabalhadores e seus familiares uma segurança para as eventualidades que podem ocorrer durante a vida laboral, e assegurar a estes mesmos trabalhadores uma vida digna após deixarem o mercado de trabalho em função da idade ou do tempo de serviço:

A Previdência vem, assim, exatamente no sentido de dar cobertura a tais infortúnios, vez que o ser humano, regra geral, e o brasileiro em particular, não possuem uma cultura no sentido de fazer uma prevenção de eventuais acontecimentos naturais inerentes à própria existência humana e às atividades desenvolvidas na vida profissional.

3. Conforme consta em um artigo escrito pelo presidente da Central, esta proposta também foi “enviada ao Ministério da Previdência e a todos os parlamentares do Congresso” (*Folha de São Paulo*, 17.12.1995).

Desta forma cabe ao Estado a iniciativa de fazer tal previsão e de criar os meios capazes de efetivar a proteção social aludida. (CUT, 1995b:6)

Em larga medida, a base da proposta cutista de “uma nova previdência social” está assentada no conceito de seguridade já expresso no artigo 194 da Constituição Federal: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. De fato, segundo a CUT, o conceito de seguridade social alcançado na Carta de 1988, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, representou uma expressiva vitória dos setores progressistas sobre os conservadores da Assembleia Nacional Constituinte.

Contudo, a Central considera que não houve, por parte do Poder Executivo, o devido empenho em viabilizar a seguridade social com a “amplitude, “globalidade” e “interligação” estabelecida na Carta Magna. Ao contrário, desde a promulgação da Constituição de 1988, sucessivos governos teriam desenvolvidos políticas “compartimentarizadas para cada um dos três setores que integram a seguridade, desprezando o conceito alcançado nos trabalhos da Assembleia Constituinte. Ainda segundo a CUT, apenas a previdência social teria sido objeto de alguma preocupação efetiva do poder público:

Restou à Previdência, neste período, algum aspecto de efetiva preocupação do Governo, sentido muito mais pelos objetivos eleitorais das autoridades que por lá passaram, que por efetiva preocupação com sua melhoria.

Desta forma apenas a Previdência Social conseguiu resistir, ainda que parcialmente, ao processo de destruição da Seguridade Social imposto nos últimos anos. (CUT, 1995b:4)

Neste contexto, a proposta de reforma da previdência apresentada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso é interpretada como mais uma tentativa de privatizar o sistema previdenciário e reduzir as obrigações sociais do Estado. Resumidamente, a CUT define a proposta de reforma da previdência do Governo Fernando Henrique Cardoso nos seguintes termos:

a) Introduz o conceito de equilíbrio financeiro e do cálculo atuarial como definidores das fontes de receita e dos benefícios; seguindo a cartilha neoliberal de que é preciso reduzir gastos para que a receita seja suficiente e não gere déficit. Referido conceito leva em consideração apenas aspectos econômicos da previdência, não cabendo nele quaisquer considerações ou variáveis quanto à relevância do objetivo social contido na Previdência Social, nem seu caráter redistributivo de renda; nem tão pouco considera – o conceito meramente

atuarial – o verdadeiro “pacto de gerações”, que tem mantido a Previdência Social brasileira por mais de setenta anos;

b) seguindo este objetivo, a proposta é clara quanto à redução de benefícios, exatamente para, através desta via, contrabalançar a relação receita/despesas. Neste sentido propõe-se o fim da aposentadorias por tempo de serviço; o fim das aposentadorias por legislação especiais; restrições às aposentadorias especiais etc;

c) por outro lado, incentiva-se a privatização do seguro por acidente de trabalho, também mediante redução da cobertura hoje existente;

d) por fim reduz-se o direito dos servidores públicos à aposentadoria integral, uma vez mais garantindo uma melhor relação receita/despesa, e jogando uma massa potencial de servidores (notadamente os de maior renda) para a previdência privada. (CUT, 1995b:4-5)

Quanto aos problemas financeiros enfrentados pelo sistema, além de defender o combate efetivo à sonegação e às fraudes, a CUT propõe a imediata eliminação de privilégios desfrutados por ocupantes de cargos eletivos (governadores, prefeitos, deputados etc.) e dos juízes classistas e togados.

No entender da Central, tais medidas, acompanhadas de outras direcionadas a ampliar as fontes de financiamento do sistema (contribuição sobre herança, grandes fortunas, importação de produtos supérfluos etc.), permitiriam a recomposição do poder aquisitivo dos benefícios, a melhoria da qualidade dos serviços prestados para a população e a ampliação da cobertura do sistema previdenciário. Assim, opondo-se às preocupações consideradas “economicistas”, a “proposta de uma nova previdência social” apresentada pela CUT enfatiza o aspecto social da previdência, especialmente seu potencial redistributivo de renda.

Encontramos, na proposta cutista, portanto, três motes orientadores da postura da Central em relação à reforma da previdência: 1) a manutenção dos direitos trabalhistas e sociais expressos na Constituição Federal; 2) a crítica do descaso dos sucessivos governos em relação ao conceito de seguridade social expresso na Constituição; e 3) a defesa da viabilidade do modelo previdenciário vigente.

A seguir, no Quadro 5 apresentamos uma síntese das principais propostas cutistas para a reforma da previdência, comparando-as com os sistemas previstos na Constituição de 1988.

QUADRO 5 - Proposta da CUT para reforma da previdência

	CONSTITUIÇÃO	PROPOSTA DA CUT
Aposentadoria por idade	Aos 65 anos de idade para os homens e aos 60 anos para as mulheres; reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.	Manter o Sistema Atual.
Aposentadoria por tempo de serviço (setores público e privado)	Aos 35 anos de serviço para os homens e aos 30 de serviço para as mulheres.	Manter a Constituição atual.
Aposentadoria Proporcional	Aos 30 anos para homens e aos 25 para mulheres.	Manter a Constituição atual.
Aposentadorias Especiais	Garantia na lei para diversas categorias.	Melhorar a legislação para categorias insalubres, penosas e perigosas.
Professores	A Constituição atual garante para todos os professores: aposentadoria de homens aos 30 anos de serviço e mulheres aos 25 anos.	Manter a Constituição atual.
Regime de Previdência	Previdência Pública até 10 S. M.* e integral para servidores	Geral para todos até 20 S.M.* com proventos integrais
Previdência Complementar	Complementar com contribuição de duas vezes empregadores e uma vez empregados.	Previdência complementar para todos com o sistema de contribuição atual.
Aposentadoria Especial para deputados, senadores, prefeitos etc	Garante estas aposentadorias.	Cortar todas e colocá-las no regime geral.

Acidente do Trabalho	Público no INSS.	Manter público com gestão bipartite descentralizada.
Custeio	Folha de salários; Faturamento e Lucro	Folha de Salários; Faturamento; Lucro e outras rendas.
Gestão da Previdência	Gestão administrativa, com a participação dos trabalhadores, empresários e aposentados.	Gestão Pública da Previdência.
Cálculo de Benefício	36 últimos meses com correção.	Última remuneração.
Teto de Contribuição	Teto de contribuição é igual ao teto de benefícios.	Extinção do teto de contribuição.

* Salários Mínimos.

Fonte: *Informacut 252; Informacut 267; CUT (1995b); Constituição Federal de 1988*

Analisando o Quadro 5 podemos dividir a “alternativa” cutista em cinco grupos: no primeiro, encontramos as propostas que visam manter os benefícios já previstos na Constituição Federal: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria proporcional, aposentadorias especiais (exceto cargos eletivos e juizes); no segundo, as propostas direcionadas a ampliar os benefícios e beneficiados do sistema: regime de previdência geral para todos até 20 salários mínimos e com proventos integrais; previdência complementar para todos; cálculo de benefícios baseado na última remuneração; no terceiro, as propostas que objetivam democratizar a gestão do sistema previdenciário: gestão bipartite e descentralizada do acidente de trabalho e “gestão pública não estatal” da previdência; no quarto, as propostas que visam aumentar as fontes de financiamento do sistema: aumento da formas de custeio (contribuição sobre herança, grandes fortunas, importação de produtos supérfluos) e fim do teto de contribuição; e, finalmente, no quinto grupo, as propostas que visam abolir os privilégios e distorções do sistema: as aposentadorias especiais de parlamentares, governadores, prefeitos, juizes etc.

Como sabemos, nem todas as propostas cutistas para a reforma da previdência ganharam visibilidade no debate político. Com efeito, o debate concentrou-se nas questões referentes à manutenção dos direitos já previstos na Constituição de 1988, especialmente a aposentadoria por tempo de serviço,

a aposentaria proporcional, a aposentadoria especial para os professores e a aposentadoria integral para os servidores públicos.

Assim, para os fins deste livro, é importante destacar algumas propostas que evidenciam a preocupação da CUT com regime previdenciário dos trabalhadores do setor público, mais precisamente, com a inclusão destes trabalhadores em um regime único de aposentadoria que incluiria também os trabalhadores do setor privado.

O regime geral cutista

Desde a malograda tentativa de Revisão Constitucional de 1993, a criação de um regime único de previdência social para os trabalhadores do setor privado e do setor público é parte da agenda política brasileira (Jard da Silva, 2007; Melo, 1997). Esta proposta encontra defensores nos mais diversos campos políticos, entretanto, também se depara com fortes resistências para sua implementação, notadamente entre os servidores públicos.

A defesa da unificação é sustentada pela tese de que a variedade de regimes existentes seria fonte de privilégios injustificáveis no sistema previdenciário brasileiro e de desequilíbrios fiscais danosos para as contas públicas (Brasil, Ministério da Previdência Social, 1993). A proposta cutista para a reforma da previdência é igualmente favorável à criação de um regime único, entretanto, o projeto da CUT parte do pressuposto de que seria possível estender os benefícios dos trabalhadores do setor público aos trabalhadores do setor privado (Jard da Silva, 2007).

Conforme consta na proposta de uma nova previdência social apresentada pela CUT, sendo uma proteção do Estado, a previdência deve ser única e de acesso a todos os trabalhadores, independentemente de o empregador ser um empresário ou o próprio Estado. Mas paradoxalmente, a própria CUT introduz importantes ressalvas nesta definição universalista.

O projeto cutista assevera que é necessário reconhecer certas especificidades “que o sistema deve ser capaz de vislumbrar sem, contudo, permitir que tal seja entendido ou realizado como privilégio ou benefício descabido” (CUT, 1995b:6). Nesse sentido, a igualdade no sistema previdenciário deveria ser precedida da igualdade de condições de trabalho e direitos trabalhistas, sobretudo, no que se refere aos servidores públicos:

Ao dizermos isso, entretanto, não deixamos de ressaltar que a busca de tal igualdade (onde se incluem os servidores públicos), exige uma mudança de postura legal e política com relação a esta parcela dos trabalhadores, pois seria absolutamente incabível falar-se em igualdade na aposentadoria, daqueles que foram na atividade tratados de maneira desigual, sem direito de greve,

sem direitos à livre negociação salarial e coletiva, com restrições ao direito de sindicalização, sem uma carreira funcional claramente definida etc.

Desta forma, a CUT entende que o objetivo da igualdade de tratamento previdenciário a ser alcançado no novo sistema, deve vir precedido de um reordenamento jurídico e administrativo do setor público, de modo a promover uma profunda alteração na legislação vigente, deferindo aos servidores públicos os mesmos direitos dos demais trabalhadores. (CUT, 1995: 7)

Nestes termos, a inserção dos servidores públicos no regime único de previdência deveria ser acompanhada de profundas mudanças nas relações de trabalho no interior do Estado, notadamente o reconhecimento do direito de negociação coletiva no setor público; haja vista que o direito de greve e o de sindicalização já tinham sido reconhecidos pela Constituição de 1988.

Ainda no que se refere à previdência, a proposta cutista sustenta a tese de que os benefícios concedidos aos servidores públicos no momento da aposentadoria, especialmente o recebimento dos proventos integrais, seriam compensações às desvantagens vividas durante o exercício do cargo público (Jard da Silva, 2007). Neste ponto, cumpre observar que este tipo de formulação também distancia a proposta da Central das abordagens tradicionais que justificam o regime especial como um “prêmio” pelos serviços prestados ao Estado ou uma forma de tornar o emprego público mais atrativo em relação à iniciativa privada (Lima e Soares, 1992).

Outra importante questão referente ao regime geral e único de previdência proposto pela CUT, no qual a influência dos trabalhadores do setor público parece ter sido decisiva, refere-se ao estabelecimento do teto de benefícios. O *Informacut*, n.º 255, agosto de 1995, por exemplo, anunciava entre “as polêmicas que ainda persistiam na proposta de Previdência e Seguridade Social da CUT” o estabelecimento do teto de benefícios a ser pago pelo novo regime proposto pela central. Nesse caso, também prevaleceu a proposta que melhor respondia às demandas dos trabalhadores do setor público.⁴

4. Em abril de 1995, o jornal *Folha de São Paulo* anunciava que Vicentinho era favorável à fixação de um teto máximo de 10 salários mínimos em um regime geral de previdência (*Folha de São Paulo*, 15/04/1995). Já em maio do mesmo ano, o presidente da central teria declarado que negociaria um teto entre 10 e 20 salários mínimos: “Vamos negociar nessa faixa” (*Folha de São Paulo*, 06/05/1995). Finalmente, em janeiro de 1996, explicando a definição do teto de 10 salários mínimos nas negociações com o Governo, Vicentinho deixou claro que a defesa do teto de 20 salários mínimos na proposta da Central devia-se essencialmente à necessidade de contemplar os servidores públicos: “Nós propúnhamos um sistema único para a Previdência, para o setor privado e público. Com o teto de 20 vezes o piso, queríamos evitar que os trabalhadores do setor público tivessem prejuízo. O setor privado ficou com teto de 10, o que é razoável visto que o Governo queria teto de

Ocorre que, não obstante as declarações favoráveis do presidente da Central em relação ao teto de benefícios de 10 salários mínimos e a defesa da manutenção do teto constitucional no documento apresentado ao Governo em fevereiro de 1995, na proposta de uma nova previdência social cutista, de agosto de 1996, este teto foi majorado para 20 salários mínimos:

O atual teto de 10 SM (que na verdade é de 8,3, como já demonstramos), acaba causando um sério arrocho em faixas salariais que estão longe de serem privilegiadas, como por exemplo os salários situados entre 10 e 20 SM.

Por outro lado, ao instituímos um teto de 20 SM com aposentadoria integral, estaremos garantindo não só um expressivo aumento dos valores de benefícios de trabalhadores da área privada, situados nesta faixa, como garantiremos a cobertura de cerca de 90% dos servidores públicos (ver tabela), acabando com o falacioso argumento do Governo de que os servidores são privilegiados. (CUT, Uma nova previdência social no Brasil, 1996a)

A proposta de teto de benefícios da Central baseia-se nos dados da PNAD de 1995, segundo os quais 90% dos trabalhadores com carteira assinada no Brasil recebiam até 10 salários mínimos. No setor público, este teto cobriria 75% dos servidores federais e cerca de 80% dos estaduais e municipais. Dessa forma, segundo o documento elaborado pela Central, “adotando-se o teto de 20 SM para a concessão de benefícios, estariam cobertos pelo sistema público geral os trabalhadores da área privada (cerca de 95%) e os da área pública (cerca de 90%)”.

Além do aumento do teto para 20 vezes o piso de benefícios, outra importante questão tratada na proposta da CUT referente ao setor público diz respeito à aposentadoria complementar dos servidores que recebem acima do teto proposto. Neste ponto, a Central propõe um sistema progressivo de contribuição, no qual, inicialmente, caberia integralmente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o aporte da aposentadoria complementar. Apenas com o passar dos anos, os servidores assumiriam integralmente a responsabilidade pela aposentadoria complementar, conforme demonstramos no Quadro 6:

três pisos. E o setor público ficou sem teto, ficou para se discutir” (*Folha de São Paulo*, 21.01.1996).

QUADRO 6 - Proposta cutista de transição para o regime geral

PERÍODO	FORMA DE APORTE
Primeiros 5 anos	União, Estado, Distrito Federal e Municípios garantiriam integralmente o aporte necessário à integralidade da aposentadoria, ficando o servidor desobrigado de contribuir.
De 5 a 10 anos	Os aportes seriam fixados na relação 2X1 (dois por um), cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o pagamento do índice 2 (dois), e aos seus servidores o pagamento de índice 1 (um).
De 10 à 15 anos	O aporte adotará a correspondência de 1X1 (um por um).
Após 20 anos	O servidor deverá assumir integralmente o pagamento do aporte necessário à integralização da sua aposentadoria.

Fonte: CUT (1995: 13)⁵

Neste ponto cumpre observar que a CUT praticamente desconsidera a crise e as distorções do sistema previdenciário brasileiro, especialmente do regime de previdência do setor público.⁶ Na proposta de transição elaborada pela Central não encontramos nenhuma alusão à falência do sistema previdenciário do setor público, muito embora o chamado “rombo do setor público” tenha sido utilizado pelo Governo como uma das principais justificativas a favor da reforma da previdência.⁷

5. Quanto aos novos admitidos no serviço público, a CUT propõe: “Os servidores públicos que ingressarem no sistema a partir da aprovação da nova lei, já o farão nas novas sistemáticas, ou seja, sendo-lhes devida aposentadoria integral até o limite de 20 salários mínimos, cabendo a ele a opção pela participação em entidade complementar de previdência, buscando a integralização do valor de sua aposentadoria” (CUT, 1995:13).

6. Diversos especialistas concordam que a aposentadoria dos servidores federais constitui persistente fonte de déficit para as finanças públicas. As distorções entre o sistema previdenciário do setor público e do privado, por exemplo, ficam particularmente claras no seguinte trecho do trabalho de Coelho: “Segundo Marcelo Estevão, secretário do Ministério, “a União gastava em torno de US\$ 15,6 bilhões com pagamentos de menos de um milhão de inativos, mas recebia como contribuição dos servidores ativos cerca de US\$ 2,2 bilhões por ano para a Previdência. Assim, mesmo que o Governo entrasse com a sua parte (22% da folha de servidores ativos, cerca de US\$ 24,5 bilhões por ano), teria pouco mais de US\$ 7 bilhões por ano, o que significaria um rombo de mais de US\$ 8 bilhões por ano nas despesas. Já o INSS gastava em 1996, segundo Bresser Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado, US\$ 32,6 bilhões e arrecadava US\$ 32,5 bilhões, com 15,7 milhões de aposentados” (1998:77).

7. Na época, dados do Ministério da Administração e Reforma do Estado e do Ministério da Previdência demonstravam que, mesmo contribuindo em média 3,4 vezes mais do que

A nosso ver, esta omissão da CUT em pontos prementes e controversos relacionados ao regime previdenciário dos servidores é outro indicador do poder de influência deste setor na elaboração da proposta cutista de reforma da previdência.

A CUT contestou a maioria dos dados oficiais sobre a falência da previdência, entretanto, silenciou no debate sobre as distorções e falência do regime previdenciário do setor público. Assim, enquanto o Governo fazia do “rombo do setor público” um dos principais álibis para a reforma, a Central procurou tratar a crise da previdência como um problema global, sem atentar para as distintas dimensões da crise nem tampouco para o fato de que as distorções no setor público penalizavam também os trabalhadores do setor privado. De fato, como observa Coelho:

Encargos previdenciários da União vinham sendo financiados em grande parte com recursos do INSS – destinados, em princípio, a garantir os benefícios dos seus próprios contribuintes –, mergulhando a Previdência em uma situação deficitária. (Coelho, 1998:78)

No entanto, a despeito do relativo consenso em relação à falência do regime previdenciário do setor público, em pontos cruciais do debate sobre a reforma da previdência, a CUT adotou como referência o regime previdenciário dos servidores; notadamente a extensão da aposentadoria integral para todos os trabalhadores. Além disso, procurou compensar quase que integralmente as eventuais perdas dos servidores públicos no processo de transição para um regime geral e único de previdência. Neste último caso destaca-se a majoração do teto de benefícios para 20 salários mínimos e o aporte do Estado para a aposentadoria complementar dos servidores com proventos superiores a este teto, como demonstramos no Quadro 6.

Finalmente, cumpre observar que influência direta dos trabalhadores do setor público na elaboração da proposta de previdência da CUT também pode ser observada na própria composição do grupo de trabalho responsável pela redação final da proposta de Previdência Social da CUT. Conforme consta no *Informacut*, n. ° 255, agosto de 1995, todos os membros desta comissão eram trabalhadores do setor público: a então secretária de políticas sociais da CUT, Sandra Cabral (professora/GO); o então diretor-executivo, João Felício (professor/SP); e o também diretor-executivo, Luís Bicalho (servidor público/DF).

Contudo, se, por um lado, a influência dos trabalhadores do setor público foi particularmente forte na elaboração da proposta cutista de

os beneficiários do INSS, a aposentadoria dos servidores públicos era em média 8 vezes maior do que a aposentadoria dos beneficiários do INSS.

reforma da previdência, por outro, como veremos adiante, no processo de negociação entre as centrais e o Governo, esta influência foi mediatizada por um conjunto complexo de fatores, entre os quais destacamos: a persistente disposição do presidente da CUT em firmar um “acordo histórico” com o Governo em torno da reforma previdenciária; e a posição divergente da APEOESP, maior sindicato do setor público filiado à Central, em relação aos demais sindicatos de servidores.⁸

Da oposição intransigente às reformas populares

Como já observamos, entre as propostas de reformas constitucionais enviadas ao congresso no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a reforma da previdência foi a que alcançou maior visibilidade no debate político-sindical. Assim, tão logo o Governo revelou sua intenção de reformar a previdência, por exemplo, retomando em grande medida o projeto do então relator da Revisão Constitucional de 1994, o deputado Nelson Jobim, o movimento sindical manifestou imediatamente suas críticas e receios em relação à agenda reformista.

A primeira grande mobilização de trabalhadores em reação à proposta de reforma da previdência partiu do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, filiado à Força Sindical. No dia 8 de fevereiro de 1995, cerca de 25 mil metalúrgicos da zona sul de São Paulo cruzaram o braços. Tratava-se, porém, muito mais de um movimento com intenção de forçar o Governo a abrir negociações com os sindicatos do que uma efetiva mobilização contra as reformas constitucionais.

As declarações do presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Paulo Pereira da Silva, deixaram clara a principal motivação das paralisações: “Nós concordamos que a Previdência tem de mudar. Mas queremos discutir como” (*Folha de São Paulo*, 02/02/95:1/4); “A greve é apenas um dos protestos que vamos realizar se o Governo continuar se negando a negociar as reformas constitucionais com os trabalhadores” (*Folha de São Paulo*, 08/02/95:1/6); “Nós queremos mudança na Previdência Social, mas não da forma como o Governo quer fazer” (*Folha de São Paulo*, 11/02/95:1/8).

A principal divergência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, filiado à Força Sindical, em relação à reforma da previdência era a extinção da aposentadoria por tempo de serviço. No entanto, desde muito cedo, as principais lideranças da Força Sindical adotaram uma postura claramente “pró-reformas”, inclusive colocando-se na vanguarda dos movimentos

8. O reconhecimento do resultado das negociações do Governo com as centrais sindicais como um “acordo histórico” foi feito pelo líder do Governo na Câmara, o deputado Luiz Carlos Santos (PMDB-SP).

realizados para pressionar o Governo e o congresso na realização das mudanças constitucionais. Assim coube, mais uma vez, à CUT o papel de principal entidade sindical de oposição ao Governo. Contudo, não é fácil definir exatamente qual foi a postura da Central em relação às reformas constitucionais.

Desde o início das discussões sobre as reformas defendidas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, a Central esteve dividida entre apresentar propostas alternativas de mudanças constitucionais, tese defendida pelo presidente da Entidade, Vicente Paulo da Silva, ou simplesmente posicionar-se contra as reformas, tal como fizera durante os trabalhos de Revisão Constitucional em 1993/1994.⁹

De fato, o discurso da CUT oscilou muito entre a oposição intransigente às reformas e a defesa das chamadas “reformas populares”. Nesse sentido, as declarações atribuídas aos dois dirigentes da Federação Única dos Petroleiros (FUP) são emblemáticas: “Temos que ser contra a discussão sobre o fim do monopólio do petróleo. Mas podemos apresentar proposta para, por exemplo, a reforma tributária”, declarou Antônio Carlos Spis, coordenador da FUP, durante uma reunião que discutia a apresentação de propostas para as mudanças constitucionais (*Folha de São Paulo*, 13/03/95:1/7). Entretanto, dias mais tarde outro dirigente da mesma Entidade, Humberto Campos, afirmaria: “Somos contra toda e qualquer mudança na Constituição de 88” (*Folha de São Paulo*, 27/03/95:1/5).

A mesma ambiguidade marcou a participação da CUT nas discussões a respeito da reforma da previdência. Ora a Central tomava posição favorável a um acordo com o Governo, ora negava terminantemente a existência deste acordo. Nestas oscilações é possível identificar pelo menos três momentos distintos: no primeiro, a CUT opõe-se veementemente à proposta de reforma da previdência apresentada pelo Governo; depois, aceita negociar uma proposta de reforma que garanta direitos previdenciários que a Central considera essenciais; finalmente, fracassada a tentativa de acordo, a Entidade volta à oposição às reformas.

O primeiro encontro entre Governo e sindicalistas, amplamente divulgado nos meios de comunicação do país, para discutir as reformas constitucionais ocorreu em 14 de fevereiro de 1995, na Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF – em Brasília. No início do ano o Governo já manifestara sua intenção de debater as diretrizes da reforma “com empresários, trabalhadores e políticos”, antes de encaminhá-las ao

9. Na época o presidente da CUT, Vicentinho, defendendo a apresentação de propostas alternativas no debate sobre as reformas constitucionais, declarou à imprensa que: “O Congresso mudou. Não é viciado e cheio de CPIs como o que queria fazer a revisão constitucional o ano passado” (*Folha de São Paulo*, 13/03/1995:1/7).

Congresso (*Folha de São Paulo*, 01/01/95, à página Especial-3). Por ocasião do encontro, o porta-voz do Planalto, Sérgio Amaral, declarou à imprensa: “A proposta só estará fechada no momento que for encaminhada ao congresso. A reunião se presta, como as anteriores, a um debate, a esclarecimentos” (*Folha de São Paulo*, 14/02/95:1/4).

Nessa reunião a Central entregou ao Governo suas “Propostas da Central Única dos Trabalhadores – dignidade e cidadania para quem faz o País”, documento elaborado pela Executiva Nacional da CUT e aprovado no Seminário “O futuro é já”, realizada as vésperas do encontro com o Governo. Entretanto, a delegação da Central Única dos Trabalhadores não saiu satisfeita deste primeiro encontro. As principais lideranças cutistas declararam que não tiveram oportunidade de apresentar suas propostas durante a reunião: “Foi um monólogo, pois somente o Governo falou e quem apresentou propostas. Não houve nem mesmo tempo para questionamentos ou dúvidas”, declarou o então secretário-geral da entidade, João Vaccari Neto (*Informacut* n.º 251, março de 1995).

Fracassada esta primeira tentativa de diálogo entre o Governo e as centrais, a CUT intensificou novamente as manifestações contrárias às reformas.¹⁰ O auge do movimento desencadeado pela Central ocorre em maio de 1995, quando os petroleiros iniciam uma greve nacional, exigindo que o novo Governo cumpra um acordo celebrado entre a categoria e o Governo anterior, que fora o de Itamar Franco.

Não tardou para que a greve dos petroleiros, inicialmente motivada por questões salariais, impulsionasse um grande movimento dos trabalhadores do setor público contra as reformas, especialmente contra a quebra do monopólio estatal, a reforma da previdência e a reforma administrativa. Inicia-se assim uma significativa mobilização dos sindicatos do setor público filiados à CUT: petroleiros, telefônicos, ferroviários, servidores públicos federais e estaduais, eletricitários, funcionários de universidades federais, trabalhadores da saúde, Previdência Social e outros.

Os dados noticiados nos grandes jornais do País e na imprensa sindical referentes aos primeiros dias de paralisação são significativos: 85% dos petroleiros, 80% dos eletricitários; 60% dos telefônicos; 50% dos funcionários de universidades federais e 35% dos previdenciários. No total, o movimento

10. Ver especialmente as matérias publicadas na imprensa, entre fevereiro e maio de 1995, das quais destacamos: “Protesto da CUT será no dia 8” (*Folha de São Paulo*, 22/02/1995: 1/4); “CUT faz manifestação em SP” (*Folha de São Paulo*, 09/03/1995:1/4); “Aposentados e CUT protestam” (*Folha de São Paulo*, 22/03/1995:4); “CUT faz hoje manifestações no país todo contra reformas” (*Folha de São Paulo*, 05/04/1995:1.4); “CUT chama greve para dia 3” (*Folha de São Paulo*, 26/04/1995:1/7); “Central se prepara para fazer greve geral” (*Folha de São Paulo*, 06/05/1995:1/9).

teria envolvido cerca 300 mil trabalhadores do setor público (*Folha de São Paulo*, 04/05/95:1/11).

A reação do Governo foi imediata. No dia 03 de maio de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o decreto n.º 1.480, disciplinando as greves nos serviços públicos. O decreto era uma clara resposta ao movimento grevista liderado pela CUT: proibiu o abono e a compensação das faltas dos servidores em greve; estabeleceu o desconto dos dias parados no cálculo de tempo de serviço para aposentadoria e em “outras vantagens”; e, por fim, ordenou a imediata exoneração dos ocupantes de cargo de confiança que aderissem ao movimento paredista ou que não enviassem ao “órgão de pessoal respectivo” a lista com o nome dos servidores em greve.¹¹

Dias após a publicação do decreto no *Diário Oficial*, em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, o ministro do trabalho, Paulo Paiva, condenou a motivação política da greve e, referindo-se, especificamente, aos trabalhadores na administração pública, deixou clara a disposição do Governo em aplicar o decreto: “Neste caso, não há o que negociar. Até porque as greves, da forma que se realizaram, demonstraram que o caráter do movimento é político. Em função disto, não há o que negociar. Decreto presidencial já assinado instruiu o Governo a cortar os dias parados e aguardar que as pessoas voltem ao trabalho” (*Folha de São Paulo*, 13/05/95:1/10). Estava dado, portanto, o primeiro passo para desarticular a mobilização e isolar a greve dos petroleiros.

A reação contra os trabalhadores em empresas públicas foi igualmente dura. Em 10 de maio de 1995, a Petrobrás anunciou a demissão de 25 petroleiros; entre eles, sete dirigentes sindicais. Ao longo da greve, a direção da empresa demitiu 59 funcionários (Jard da Silva, 2007).¹² Dias depois, o exército ocupou quatro refinarias e foram impostas pesadas multas aos sindicatos de petroleiros (Miagusko, 2001). A mobilização grevista que durou cerca de um mês foi um dos mais fortes enfrentamentos entre governo e movimento sindical na história do País, levando o então presidente da CUT a compará-la com as greves metalúrgicas no início da década de 1980.¹³

11. Ver Jard da Silva (2007) e Miagusko (2001).

12. Em novembro do mesmo ano o Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho – OIT – considerou que o Governo brasileiro teria violado o direito de greve dos petroleiros e recomendou a reintegração dos demitidos (*Folha de São Paulo*, 05.01.1996).

13. Em entrevista ao Jornal *Folha de São Paulo* o presidente da CUT declarou: “Ela me fez lembrar a greve que fizemos em 80, de 41 dias. Os empresários diziam que não negociavam, os meios de comunicação foram usados fortemente contra a greve, o Tribunal julgou, na primeira vez, a greve ilegal. Houve muitas demissões, Exército e prisões. A diferença é que hoje não há prisão e o Governo não é de um general, mas de um presidente da República. O mais interessante é que agora, no setor privado, vivemos uma re-

Contudo, o movimento grevista dos petroleiros não obteve resultados positivos para a categoria. Até o final do movimento nem o reajuste pretendido, nem a revisão das demissões foram conquistados. Ademais, como reconheceram até mesmo líderes da oposição, a greve também foi utilizada como mais um argumento do Governo a favor das reformas, especialmente da quebra do monopólio estatal.¹⁴

Após o término da greve, restou à CUT retomar suas atividades contrárias às propostas reformistas do executivo e intensificar as pressões sobre o Congresso Nacional, onde seria decidida a sorte das reformas. Se for verdade que “toda greve deixa uma lição”, a greve dos petroleiros parece ter demonstrado que a radicalização e o enfrentamento direto com o Governo não era o único, nem tampouco o melhor caminho para suscitar o debate sobre as reformas constitucionais.

Centrais e Governo: uma concertação desconcertada

As manifestações de oposição às reformas constitucionais seguiram sem grandes novidades até o final de 1995, quando a Força Sindical e a CUT, tradicionalmente adversárias, decidiram somar forças na pressão pela abertura de negociações em torno da reforma da previdência, inclusive com um indicativo de greve geral para janeiro de 1996. Nessa mesma época, após a ocupação por duas vezes consecutivas do plenário da Câmara por sindicalistas, também se atribuiu ao *lobby* das duas centrais o adiamento da votação do substitutivo do deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM).

No início de 1996, considerando as dificuldades de aprovar a proposta de reforma da previdência em um ano eleitoral, o Governo decidiu convocar as centrais sindicais para negociar a reforma da previdência.¹⁵ No que se

lação de respeitabilidade. Os empresários e os trabalhadores evoluíram. Os empresários aprenderam que negociar é importante em qualquer momento - antes, durante e depois da greve. O Governo está fazendo atualmente coisas que o empresariado fazia há muitos anos” (*Folha de São Paulo*, 04/06/1995:1/10).

14. Na época, Rui Falcão, vice-presidente do PT declarou que: “O Governo está utilizando esse braço-de-ferro para quebrar os monopólios, reavivar a proposta para a Previdência e dar força à desindexação salarial” (*Folha de São Paulo*, 30.05.1995).

15. Em janeiro de 1996 a imprensa anunciava que importantes lideranças da base governista eram contrárias à votação das reformas naquele ano: “O partido não vai votar medidas impopulares”, afirmou o líder do PMDB na Câmara, Michel Temer (SP). “Sou contra a supressão de direitos adquiridos”, disse o líder no Senado, Jáder Barbalho (PA). Confirmando a influência negativa do ano eleitoral no ímpeto reformista da base do Governo Temer também declarou: “As eleições influenciam na votação do Congresso. A sociedade fica mais mobilizada. O parlamentar está ligado às suas bases. O PMDB vai fazer a reforma compatível com os anseios da sociedade” (*Folha de São Paulo*, 09.01.1996). O então presidente da Força Sindical, Luiz Antônio de Medeiros, também considerou pouco provável que o congresso votasse medidas impopulares naquele ano: “Fizemos

refere à CUT, a abertura das negociações com Governo marca mais um momento polêmico da atuação da Central no processo de reforma do Estado.

A primeira rodada de negociações ocorreu em 11 de janeiro de 1996, e a principal divergência foi a proposta do Governo de substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição: 35 anos para homens e 30 anos para mulheres. Inicialmente, apenas os representantes da FS aceitaram a alteração proposta pelo governo (Jard da Silva, 2007).

Ao longo do processo de negociação, tanto o Governo como as centrais passaram a flexibilizar suas posições. Os representantes do governo aceitaram a abandonar as propostas de limite de idade, da unificação dos critérios de concessão de benefícios para homens e mulheres e do fim da aposentadoria especial para o magistério. O então presidente da CUT, por sua vez, aceitou avaliar o acordo, inclusive a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, desde que fossem mantidos os critérios vigentes de concessão para os trabalhadores rurais e da economia informal e que ficasse a cargo do INSS fiscalizar e cobrar a contribuição dos empresários.¹⁶

Assim, apenas quatro dias após o início das negociações, os ministros Paulo Paiva (Trabalho) e Reinhold Stephanes (Previdência), e os presidentes da CGT, da CUT e da FS comprometeram-se a assinar o acordo da “reforma da previdência” em cerimônia com a presença do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas o que se seguiu foi um período de acirrado debate na esquerda brasileira como um todo e no interior do sindicalismo cutista em particular (Jard da Silva, 2007).

Os termos previstos pelo acordo foram duramente criticados pelas correntes minoritárias da CUT e também por militantes da própria Articulação Sindical, especialmente no setor público. Ademais, a proposta de acordo ainda foi criticada pelos principais partidos de oposição, a saber, PT, PDT e PC DO B.

pressão junto aos parlamentares. Estamos agora em ano eleitoral, e os deputados têm medo de ser denunciados pelas centrais sindicais” (*Folha de São Paulo*, 10.01.1996:1/4).

16. Para comprovar o tempo de contribuição, o trabalhador teria apenas que apresentar sua carteira de trabalho assinada, ficando a cargo do Ministério da Previdência “fiscalizar e cobrar da empresa o repasse da contribuição” (*Folha de São Paulo*, 16.01.1996:1/4). Nas palavras de Vicentinho: “O acerto prevê a aposentadoria por tempo de contribuição. Mas o trabalhador terá todas as garantias. Valerá o tempo de serviço registrado na carteira de trabalho. Se trabalhou e foi lesado, conta o tempo da carteira. Se trabalhou e não foi registrado, arranja duas testemunhas que comprovem, e conta esse tempo. A única mudança é que transferimos o título para tempo de contribuição. Não vamos aceitar o acordo porque mudou o nome?” (*Folha de São Paulo*, 19.01.1996:1/8).

QUADRO 7 - Principais pontos do acordo entre Governo e centrais sindicais

TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	35 anos para homens e 30 para mulheres.
APOSENTADORIA PROPORCIONAL	60 anos de idade para homens e 55 para mulheres, com tempo mínimo de contribuição de 20 anos.
APOSENTADORIA DOS SERVIDORES	Contribuição de 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens), 10 anos de exercício da função e idade mínima de 50 anos (mulher) e 55 anos (homens).
TRABALHADOR RURAL	Mantida a aposentadoria do trabalhador rural por limite de idade (60 anos para homens e 55 anos para mulheres).
APOSENTADORIA ESPECIAL	Apenas para trabalhadores que exercem atividades consideradas penosas, perigosas ou insalubres, desde que efetivamente expostos a risco ou agente nocivo, segundo as normas da OIT (Organização Internacional do Trabalho).
PROFESSORES	Mantém-se a aposentadoria especial dos professores da pré-escola e de 1º e 2º graus. Professores universitários perdem esse direito.
TRABALHADORES INFORMAIS	O trabalhador sem carteira de trabalho assinada poderá garantir, pela via administrativa ou judicial, o reconhecimento do tempo de serviço como tempo de contribuição. Trabalhadores protegidos pelo seguro-desemprego contarão esse período como de contribuição.
FISCALIZAÇÃO	Caberá ao Ministério da Previdência fiscalizar e cobrar da empresa o repasse da contribuição.
ADMINISTRAÇÃO	Criação de mecanismo de gestão Quadripartite da Previdência Social, com a participação de trabalhadores ativos, inativos, empresários e Governo.
RECURSOS	Fica vedado ao Poder Público a utilização dos recursos da Seguridade Social para outros fins.
TETO DE BENEFÍCIOS	Teto de 10 vezes o piso (correspondente ao salário mínimo), devendo, a partir de então, ser reajustado de forma a manter seu valor real. Servidores se aposentam com o último salário, mantidas as exigências explicitadas acima.

Fonte: *Folha de São Paulo*, 20/01/96, p. 1/4.

Os principais pontos criticados foram: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria proporcional, o fim da aposentadoria especial para os professores universitários e as novas regras para aposentadoria integral no setor público.

Não havia grande novidade na reação dos grupos que disputavam com a Articulação a direção da CUT e do PT. Historicamente estes agrupamentos sempre foram contrários aos acordos e tentativas de acordos realizados entre a Central e o Governo. O fato novo era a divisão da própria Articulação Sindical, corrente política do presidente da Central, especialmente entre os sindicalistas do setor público e do setor privado. Esta divisão pode ser constatada nas declarações do então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Heiguiberto Guiba Navarro: “Os funcionários públicos têm de entender que o mal seria muito maior caso as negociações não acontecessem. O Governo recuou” (*Folha de São Paulo* 17/01/96:1/8). Ora, ao contrário do que normalmente acontece na Central, as divergências desta vez não se referiam apenas às disputas política e ideológicas, mas também a interesses concretos de importantes categorias profissionais representadas pela CUT.

Ocorre que, ainda que favorável ao acordo, a Articulação Sindical teria que prestar contas a um setor expressivo do sindicalismo cutista, no qual dirigia importantes sindicatos. Neste ponto, cumpre observar que, entre as categorias organizadas na CUT, o setor que mais perderia com a conclusão desde acordo seria o funcionalismo público, haja vista que, para os trabalhadores do setor privado, segundo o presidente da Central, a aposentadoria por tempo de contribuição seria concedida pelos mesmos critérios utilizados para a contagem do tempo de serviço e aos trabalhadores rurais estaria garantida a manutenção dos mesmos critérios previstos na Constituição de 1988.

Assim, sob forte oposição dos servidores públicos, professores universitários, bancários, dirigentes das correntes minoritárias e dos partidos de oposição, a CUT optou por não assinar o acordo com o Governo e insistir na continuidade das negociações. No decorrer do processo de negociação entre a Central e o Governo, enquanto Vicentinho procurava chegar a um acordo aceitável ao menos para sua tendência política, as lideranças sindicais dos servidores públicos deram várias demonstrações da sua discordância com a política adotada pelo presidente da Central.

Primeiro, em uma plenária nacional realizada em 21 de janeiro de 1996, representantes de 17 sindicatos e federações de servidores públicos federais filiados à CUT aprovaram em plenária a retirada da Central das negociações com o Governo. No mesmo evento, uma proposta de pedido de renúncia a ser assinada por Vicentinho chegou a ser apresentada, mas não logrou aprovação (Jard da Silva, 2007). Posteriormente, em 31 de janeiro de 1996, o presidente do Sindsep-DF (Sindicato dos Servidores Públicos Federais), Ismael César, responsabilizou o presidente da Central pelo fracasso de uma paralisação de 24 horas do funcionalismo por melhores salários e contra a reforma da previdência: “As categorias estão desanimadas e decepcionadas

com a postura do Vicentinho e da CUT de aceitar negociar com o Governo” (*Folha de São Paulo*, 31/01/96:1/5).

Finalmente, no começo de fevereiro, dirigentes sindicais da ANDES e do Sindicato dos Petroleiros de Duque de Caxias, que não se alinham a nenhuma das tradicionais correntes políticas da Central, assinaram nota em conjunto com dirigentes sindicais das correntes Movimento por uma Tendência Socialista e Corrente Sindical Classista, em que faziam as seguintes considerações sobre a reunião da direção nacional da CUT que decidiria se a Central deveria ou não continuar no processo de negociação com o Governo: “é absolutamente inaceitável que uma instância de direção, que reunirá apenas a cúpula da Central, decida sobre a questão em pauta (o acordo com o Governo)”, e completam: “uma decisão tomada em uma instância como esta (a direção nacional), se abre mão de qualquer direito dos trabalhadores, será passível de questionamento e será questionada, pois estará ferindo princípios fundamentais da nossa Central, como a democracia e a soberania da base” (*Folha de São Paulo*, 01/02/96:1/6).¹⁷

Mesmo diante da pressão dos servidores públicos, dos partidos de oposição e das correntes minoritárias, na reunião ampliada da Direção Nacional, realizada em 04 de fevereiro de 1996, os representantes da tendência majoritária, Articulação Sindical, conseguiram aprovar a continuidade da CUT no processo de negociação com o Governo, tendo como prioridade três pontos: a aposentadoria proporcional, o fim de limite de idade para a aposentadoria dos servidores públicos e a aposentadoria especial para os professores universitários (Jard da Silva, 2007).

Contudo, a retomada da negociação, longe de caminhar para a conclusão do acordo entre Governo e centrais sindicais, tornou-se cada vez mais marcada por desencontros, desmentidos e acusações múltiplas de intransigências. Assim, ainda que o Governo e as centrais sindicais mais uma vez tenham flexibilizado suas posições (o Governo aceitou manter a aposentadoria proporcional por mais cinco anos, inclusive para os servidores públicos; e a CUT cedeu na questão da aposentadoria especial para os professores universitários), não havia mais acordo nem mesmo entre aliados sobre os rumos das negociações. Por um lado, havia um claro desentendimento entre o líder do Governo, o ministro da previdência e o relator da emenda da previdência sobre os termos do acordo; por outro, na CUT, os modestos avanços alcançados nas negociações não eram suficientes para arrefecer a resistência de uma parcela expressiva dos dirigentes sindicais em pontos

17. Na época das negociações da reforma da previdência os jornais anunciaram que a ANDES e o Sindicato dos Petroleiros de Duque de Caxias eram dirigidos por militantes da Articulação Sindical, no entanto, esta informação foi negada pelos entrevistados da pesquisa que deu origem a este livro.

específicos do acordo, e a cada nova reunião, tornava-se cada vez mais insustentável a permanência da CUT no processo de negociação. Finalmente, a Força Sindical, que sempre defendeu o “entendimento” entre Governo, trabalhadores e empresários, dessa vez, de forma inédita, abandonou a mesa de negociações antes da própria CUT.

Em 6 de fevereiro de 1996, diante do impasse na mesa de negociações, a CUT anunciou formalmente que não estava de acordo com o relatório especial da reforma da previdência redigido pelo deputado Euler Riberio. Contudo, reafirmou sua disposição em manter o processo de negociação iniciado em janeiro do mesmo ano:

A CUT insistirá na continuidade das negociações junto ao Executivo e ao Congresso Nacional, conforme decisão da sua Direção Nacional de 3 e 4 de fevereiro, por entendermos que este é o caminho para construirmos uma previdência pública de qualidade e para todos, bem como continuará mobilizando os trabalhadores e a sociedade para as decisões que serão tomadas e suas consequências. (CUT – Executiva Nacional *apud Folha de São Paulo*, 06.02.96)

Finalmente, após sucessivos conflitos no interior da própria Comissão Especial da Reforma da Previdência, que resultaram na renúncia do deputado Jair Soares (PFL-RS) da presidência desta comissão, o presidente da Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), “alegando um brecha regimental”, utilizou um expediente restrito às “emendas de plenário” para encaminhar o substitutivo do relator Euler Ribeiro diretamente para o plenário da Câmara.¹⁸ Contudo, não obstante a “manobra governista”, em 06 de março de 1996, o relatório foi rejeitado pelo plenário por 294 votos a favor e 190 contra (eram necessários 3/5 de votos favoráveis para a sua aprovação).

A nosso ver, mais do que uma derrota governista, a votação e rejeição do substitutivo também marcavam o fim melancólico de mais uma tentativa de encontrar uma “solução concertada” para os nossos grandes problemas nacionais; uma história insistentemente repetida e malograda desde as primeiras tentativas de “pacto social” na década de 1980 (Almeida, 1986).

18. Como observam Figueiredo e Limongi: “A interrupção dos trabalhos das comissões, a transferência da discussão e a votação de uma “emenda de plenário” são práticas usuais no processo legislativo ordinário. Para isto os líderes dispõem de um mecanismo institucional específico: o pedido de urgência. No caso de emendas constitucionais, não há mecanismo equivalente: a apreciação da emenda deve ser concluída na CE. Dada a inexistência de instrumentos institucionais que a fundamentassem, a decisão do presidente da Câmara foi vista como uma “manobra conjunta” deste e do presidente da República” (1998:75).

Logo após a derrota do relatório, o presidente da Central, Vicentinho, ainda manifestou seu desejo de retomar as negociações, no entanto, não houve por parte do Governo a mesma disposição.¹⁹ A partir de então o Executivo voltaria a concentrar todos os seus esforços para aprovação da reforma no Congresso, abandonando definitivamente a pretensão de concluir um “acordo histórico” que envolvesse os principais atores políticos e sindicais do País. Contudo, apesar de todos os seus esforços, e de excluir os grupos de interesse da mesa de negociações, o Governo ainda levou mais dois anos e nove meses para aprovar, no final do seu primeiro mandato, em dezembro de 1998, uma reforma da previdência que foi considerada incompleta pela maioria dos estudiosos do sistema previdenciário brasileiro, e por setores do próprio Governo.

“O corporativismo são os outros”

A grande imprensa, o Governo e as centrais sindicais adversárias, especialmente a Força Sindical, responsabilizaram a CUT e o “corporativismo do setor público” pelo fracasso das negociações da reforma da previdência. Frustrada a tentativa de acordo, o discurso predominante afirmava que a CUT era refém dos interesses corporativos dos trabalhadores do setor público e, portanto, qualquer tentativa de negociação com a Central, em torno da reforma do Estado, seria inviável:

Tudo isso explica porque um líder autêntico, como é Vicentinho, faz um acordo com o Governo, e depois se vê forçado por seus correligionários de central sindical e de partido a rever parcialmente o acordo. Não tenhamos dúvida alguma do sentido dos fatos. O que estamos vendo é uma central sindical, que teve um papel histórico na restauração da democracia e na defesa dos direitos dos trabalhadores brasileiros, ser crescentemente controlada por sindicatos do setor público que defendem interesses que não representam os interesses reais dos trabalhadores brasileiros, muito menos dos trabalhadores pobres do setor

19. “Acho que agora teremos condições de aprofundar o debate e lutar para que não se mude o que foi acordado” declarou o presidente da Central após a derrota do substitutivo na Câmara (*Folha de São Paulo*, 07.03.1996:1/12). No dia seguinte, em artigo publicado no mesmo jornal, Vicentinho voltou a manifestar a importância de o Governo ouvir a “sociedade”: “A derrota do Governo na votação do relatório do deputado Euler Ribeiro à reforma da Previdência deve servir de ensinamento para governantes e parlamentares, que precisam entender a importância de a sociedade ser ouvida nas questões que envolvem grandes interesses nacionais. Não é mais possível em nosso País que se despreze a opinião pública, como se a eleição de um mandatário ou de um parlamentar tenha o condão de tirar do povo o seu sagrado direito de opinar. Se o Governo e os parlamentares que lhe dão sustentação houvessem tido este cuidado desde o início da discussão sobre a reforma da Previdência, os resultados teriam sido outros” (*Folha de São Paulo*, 08/03/1996:1/3).

privado, que constituem a grande maioria. (Excerto de um artigo publicado pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, nos jornais *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, 6.2.96)

Evidentemente, como procuramos demonstrar ao longo deste livro, os trabalhadores do setor público constituem um importante segmento do sindicalismo cutista, no que se refere tanto ao seu peso quantitativo nas instâncias decisórias e organismos dirigentes da Central, quanto à sua influência qualitativa nas propostas políticas da Entidade. No entanto, a nosso ver, são equivocadas as análises que reduzem as decisões políticas da Central à mera defesa dos interesses corporativos dos trabalhadores do setor público.

No caso específico da reforma do Estado, a decorrência lógica desta proposição seria que qualquer tentativa de negociação com a CUT estaria fadada ao fracasso, pois a Central, por ser refém do funcionalismo público, sempre adotaria uma posição intransigente na defesa dos interesses corporativos desta categoria. Entretanto, não acreditamos que a análise da influência do sindicalismo do setor público na CUT possa ser simplificada desta maneira.

A nosso ver, uma análise mais detalhada da participação da Central no debate sobre a reforma do Estado demonstra que há importantes “contrapesos” e “filtros” que permeiam este suposto domínio dos sindicatos do setor público na CUT. Primeiro é necessário lembrar que, na maioria dos países, independentemente de representar trabalhadores do setor público ou do privado, são os grandes sindicatos que possuem maior influência nas decisões políticas das centrais; e, no caso da reforma da previdência, por exemplo, os dois maiores sindicatos filiados à CUT, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (setor privado) e a APEOESP (setor público) defendiam os avanços alcançados pelas negociações com o Governo, postura que também predominou nas publicações oficiais da Central.²⁰

Segundo, o poder de influência do sindicalismo do setor público, no caso da reforma do Estado, está relacionado à área setorial a ser reformada. Assim, por exemplo, esta influência foi maior nas áreas em que apenas os trabalhadores do setor público eram atingidos diretamente, como no caso da quebra do monopólio estatal, das privatizações e da reforma administrativa. Por outro lado, na reforma da previdência, área em que tanto os trabalhadores do setor público quanto do setor privado eram atingidos diretamente, a postura negativa e defensiva em relação à reforma, predominante entre os sindicatos do setor público, não prevaleceu (ver Quadro 4).

20. Conferir a edição especial do Informacut sobre a reforma da previdência, publicada em fevereiro de 1996.

Terceiro, o setor público não constitui um bloco homogêneo na defesa intransigente de seus interesses, ao contrário, constitui uma categoria heterogênea tanto no que se refere aos interesses, às condições de trabalho, à organização sindical e ao poder de influência no interior da CUT. Assim, como reconhecem as próprias lideranças cutistas, construir a unidade do setor público foi um grande desafio para a Central. Neste último caso, devemos chamar atenção para um fato pouco divulgado pela imprensa e por aqueles que consideraram as lideranças sindicais do setor público os principais obstáculos para a conclusão de um acordo entre as centrais e Governo: o maior sindicato do País, e principal sindicato do setor público filiado à CUT, a APEOESP, apoiou as negociações da reforma da previdência e, mais do que isso, um de seus principais líderes, o ex-presidente da entidade, João Felício, na época diretor executivo da CUT, acompanhou pessoalmente as reuniões com o Governo.

O fato é que nos termos acordados com o Governo, os professores conseguiram garantir a principal reivindicação da categoria: a manutenção da aposentadoria especial. Dessa forma, se é verdade que os interesses corporativos do setor público constituíram um grande obstáculo para a concretização do acordo da previdência; não é menos verdade que os interesses igualmente corporativos de uma das categorias mais importante do sindicalismo cutista, e de longe a mais mobilizada neste processo, também foi de fundamental importância para a participação da CUT nas negociações da reforma da previdência.

A manutenção da aposentadoria especial dos professores de 1.º e 2.º graus no acordo foi fundamental para que a posição dos diversos sindicatos de professores espalhados pelo País, especialmente do maior sindicato, a APEOESP, divergisse da postura predominante entre os demais sindicatos representativos dos servidores públicos. Portanto, devemos admitir que, em certos momentos, os interesses corporativos tanto podem unificar quanto dividir os trabalhadores do setor público.

Assim, reconhecer que havia interesses relevantes dos trabalhadores do setor público envolvidos nas negociações da reforma da previdência não significa, necessariamente, admitir que esses interesses tenham sido os principais responsáveis pelo fracasso das negociações com o Governo.

De fato, neste ponto é necessário ressaltar que os trabalhadores do setor público não eram os únicos que tinham interesses corporativos neste debate, pois: 1) as lideranças sindicais do setor privado ao defenderem a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, na prática, defendiam um benefício que era usufruído por apenas uma parcela dos trabalhadores brasileiros, a saber, os empregados no setor formal da economia, base tradicional do sindicalismo; 2) os próprios deputados envolvidos no debate

também apresentavam interesses “corporativos”, como é caso da manutenção do IPC ou de regimes especiais de aposentadorias para os ocupantes de cargos eletivos; 3) não bastasse este rol de “interesses corporativos”, havia ainda os velhos conflitos burocráticos entre a equipe econômica e a equipe da área previdenciária em torno do alcance da reforma da previdência e dos rumos que ela deveria tomar, conflitos que remontam às primeiras iniciativas reformistas na década de 1980 (Coelho, 1998; Melo, 1993; 1998b).

Portanto, parece-nos demasiadamente exagerado atribuir ao sindicalismo do setor público a responsabilidade pelo fracasso das negociações, ao mesmo tempo em que tal análise subestima, por outro lado, a complexidade do processo de tomada de decisão política no interior da CUT. Sendo assim, acreditamos que a análise da participação da APEOESP nas negociações da reforma da previdência pode nos ajudar a compreender melhor a heterogeneidade e a complexidade dos interesses representados pelo sindicalismo do setor público cutista.

A organização sindical dos professores paulistas – APEOESP

A APEOESP, como já observamos anteriormente, é o maior sindicato do País e o principal sindicato do setor público filiado à CUT. Segundo dados referentes ao mês de novembro de 1997, este sindicato contava com 230.000 trabalhadores na base e 150.386 sindicalizados, 65% em relação à base; portanto, com uma taxa de sindicalização muito acima da média cutista que no mesmo período situava-se em torno de 32% (Listagem de Entidades Filiadas CUT, 1997). A força da APEOESP também pode ser observada no significativo crescimento da entidade nos últimos 20 anos, isto é, desde a vitória da oposição nas eleições de 1979, conforme a Tabela a seguir:

TABELA 21 - Crescimento da APEOESP - 1979/1998

ANO	ASSOCIADOS*	SUBSEDES
1979	32.000	18
1981	19.000	19
1983	30.000	23
1985	33.000	30
1987	52.000	46
1989	65.000	57
1991	80.000	64
1993	122.000	76
1995	150.000	87
1998	138.000	91

*Segundo a APEOPESP, a queda no número de sócios em 1981 deve-se ao corte de repasse das contribuições no governo de Paulo Maluf. Já em 1988 o declínio das sindicalizações é atribuído às demissões promovidas pelo governo de Mario Covas.

Fonte: APEOESP (1999)

Do ponto de vista organizacional, a APEOESP possui uma estrutura descentralizada e com forte organização nos locais de trabalho: 91 subse-des, 241 regionais, 471 conselheiros estaduais, 1127 conselheiros regionais e 4190 representantes de escola (APEOESP, 1999). Em resumo, além das 11 subse-des/regionais localizadas na capital paulista, a APEOESP também está presente organicamente em 16 municípios da Grande São Paulo e em 65 cidades do interior, subdivididas em 13 “macro-regiões”: Araçatuba; Araraquara; Baixada Santista/Vale do Ribeira; Bauru; Campinas; Marília; Piracicaba; Ribeirão Preto; Presidente Prudente; São José dos Campos; São José do Rio Preto; Sorocaba e Vale do Paraíba.

Em larga medida o êxito alcançado pela APEOESP, ao lado dos demais sindicatos de professores do País, na manutenção da aposentaria especial para o magistério de 1.º e 2.º graus, deve-se justamente a esta estrutura descentralizada e fortemente enraizada nos locais de trabalho. Este tipo de organização possibilitou tanto o debate com diversos setores sociais sobre as propostas de mudanças no sistema previdenciário, como a pressão direta sobre os deputados em suas próprias bases eleitorais.

A pressão direta e sistemática sobre os parlamentares foi uma estratégia amplamente utilizada pelo sindicato dos professores paulistas no processo

de reforma da previdência e, certamente, teve grande importância para a manutenção da aposentadoria especial para a categoria, como expressa este depoimento de uma importante diretora da entidade:

Nós temos 92 subdesdes em todos os pontos do Estado. E estas subdesdes é que chamavam os professores, as vezes arrecadavam verbas... O sindicato organizava caravanas de lá mesmo dessas subdesdes sempre que fosse necessário eles virem para cá, mas de lá mesmo eles organizavam as caravanas e seguiam para Brasília. E quase a totalidade disso foi bancado pelo próprio sindicato. A subdesde se organizando, juntando os professores, pagando alimentação, pagando ônibus, arrumando estadia para os professores ficarem lá em Brasília durante três, quatro dias ...

Os deputados eram pressionados lá nas suas bases, lá onde eles moravam. Então a gente reunia os professores e visitava os deputados em suas casas, residências, escritórios regionais. Íamos lá fazer pressão, conversar com prefeitos, vereadores, Câmaras Municipais. As Câmaras faziam moção de apoio à gente e remetia para os deputados. (Entrevista de pesquisa concedida em 29 de novembro de 1999)

Os professores paulistas e a reforma da previdência

Desde 1993 a APEOESP vinha desenvolvendo uma intensa campanha contra a instalação do Congresso Revisor da Carta Constitucional de 1988, promovendo debates, atos, paralisações, caravanas etc. Dois pontos eram centrais na crítica da entidade à Revisão Constitucional: 1) a ameaça aos serviços e patrimônio público; 2) o ataque aos direitos sociais e trabalhistas. No primeiro caso, a Entidade denunciava especialmente a proposta de quebra do monopólio estatal nas áreas de telecomunicações e petróleo. No segundo, destacava a proposta de reforma da previdência, a qual teria como objetivos principais a limitação dos proventos e o fim da aposentadoria por tempo de serviço (Jornal da APEOESP, n.º 195, dezembro/93 – janeiro de 1994:6).

Assim, o fracasso da Revisão Constitucional foi comemorado com grande entusiasmo pela Entidade, e o Jornal da APEOESP de n. 198, de maio-junho de 1994, não poupou críticas à avaliação negativa que a grande imprensa divulgava sobre o desempenho do Congresso Revisor:

A imprensa vem tentando passar uma imagem para a população de que o fim da Revisão Constitucional foi uma derrota da sociedade brasileira. Isso não é verdade. Os meios de comunicação escondem o fato de que a Revisão Constitucional interessava apenas a alguns setores empresariais.

Para o conjunto dos trabalhadores, a Revisão significava ameaça às conquistas populares. A elite econômica do País queria forçar a Revisão para acabar com

o monopólio do petróleo e das telecomunicações, reduzir o direito de greve e acabar com a estabilidade no emprego de funcionários públicos e com a aposentadoria por tempo de serviço.

No momento que a sociedade conquista uma relativa democratização do Estado, a elite quer enfraquecer este Estado para que ele não seja capaz de realizar as transformações que o País necessita.

A imprensa agora afirma que a Revisão não aconteceu por que os deputados “gazetaram” as votações. Procura diminuir o peso de importantes setores do Congresso e da sociedade, que lutaram com todas as forças contra a Revisão. (Jornal da APEOESP, n.º 198, maio-junho de 1994:7)

Contudo, ainda que temporariamente afastada a ameaça de Revisão Constitucional em 1994, a vitória de Fernando Henrique Cardoso e o aumento da bancada do PSDB no Congresso Nacional nas eleições daquele ano, foram interpretadas pelo sindicato dos professores paulistas como uma nova ameaça aos direitos sociais e trabalhistas, bem como aos serviços e ao patrimônio público. Com efeito, o novo presidente da República foi apresentado pelo principal órgão informativo da categoria como um dos principais defensores da Revisão Constitucional e, novamente, entre as propostas reformistas, era o fim da aposentadoria especial que mais preocupava a APEOESP:

É neste ponto [reforma da previdência] que os professores têm mais a perder. O objetivo dos conservadores é acabar com a aposentadoria por tempo de serviço de todos os trabalhadores e, em consequência, com a aposentadoria especial do magistério. Não é a toa que, durante a revisão frustrada, o capítulo que trata da Seguridade Social (incluindo a aposentadoria) recebeu 834 propostas de modificações, transformando-se num dos pontos recordistas em emendas dos deputados. (Jornal da APEOESP, n.º 202, outubro-novembro de 1994:4)

E ainda:

Uma nova tentativa de Revisão Constitucional, sem saber seus limites e quais dispositivos alcançarão, representa um grande risco para todos os trabalhadores que conseguiram com muita mobilização e luta inscrever direitos mínimos na lei máxima do País. Por isso, a APEOESP estará acompanhando desenrolar das articulações em Brasília e irá orientar os professores para novamente, pressionar os deputados, através de telegramas, caravanas a Brasília e contato com os parlamentares em suas regiões. (Jornal da APEOESP, n.º 202, outubro-novembro de 1994:4)

Segundo a APEOESP, a vantagem do “bloco conservador” sobre o “bloco dos progressistas” aumentava a necessidade de articulação dos setores

progressistas da sociedade para pressionar o Congresso pela manutenção dos direitos trabalhistas e sociais na Constituição. Assim, a crescente “ameaça” da reforma constitucional motivou a APEOESP a desenvolver um intenso trabalho de pressão sobre o Congresso Nacional, através de caravanas, atos, telegramas, cartas e visitas a parlamentares da oposição e da base governista. Nesta resistência às reformas, a pressão sobre parlamentares constituía uma das principais “estratégias de luta” dos professores:

A mobilização dos professores em Brasília no início do mês, além da intensificação de cartas e telegramas aos deputados (o Jornal da APEOESP n.º 207 publicou a relação de telefones e endereços), será fundamental para a garantia de nossos direitos. A avaliação é de que muitos parlamentares na própria base governista são sensíveis à pressão popular contra esta reforma na previdência. (*Jornal da APEOESP*, n.º 210, novembro-dezembro/1995:7)

Em 13 de dezembro de 1995 a estratégia dos professores paulistas começa a surtir seus primeiros resultados concretos: os trabalhadores em educação, ao lado de outras categorias profissionais organizadas pela CUT e demais centrais, conseguiram adiar, pela segunda vez consecutiva, a avaliação da emenda da previdência na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.²¹ Além do adiamento da votação da emenda, os professores ainda lograram uma primeira vitória específica: o deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM), relator da reforma da previdência, manteve a garantia da aposentadoria especial para os professores de 1º grau em seu relatório e comprometeu-se a estender a aposentadoria especial para os professores do 2º grau.

Em 1996 a mobilização dos professores prosseguiu. Para aquele ano a diretoria da APEOESP definiu as seguintes prioridades: melhoria salarial; manutenção da aposentadoria especial e da isonomia salarial entre os inativos e ativos; garantia de emprego para todos os professores e manutenção da estabilidade (*Jornal da APEOESP*, n.º 212, janeiro de 1996: 2).

Como podemos verificar, das três prioridades definidas pela diretoria do sindicato, duas estavam diretamente relacionadas com as reformas constitucionais: aposentadoria especial e estabilidade do servidor público. No que diz respeito à aposentadoria especial, a “boa nova” era que o Governo havia recuado em extingui-la para a categoria, decidindo-se por mantê-la para todos os professores de 1º e 2º graus:

O Governo Federal, depois da força de nossa mobilização em Brasília, recuou em sua proposta de reforma da Previdência Social e alterou o texto do projeto, mantendo a aposentadoria especial para toda a categoria. Porém, continua

21. Ver “CUT e Força param emenda da previdência” (*Folha de São Paulo*, 14.12.1995).

na pauta das reformas constitucionais a reforma administrativa que pretende acabar com a estabilidade dos servidores. A APEOESP está acompanhando todos os passos da tramitação das reformas constitucionais na capital federal. Várias caravanas de trabalhadores continuarão em Brasília pressionando os parlamentares para garantirem seus direitos. (Jornal da APEOESP, 212, janeiro de 1996:3)

Além da vitória na aposentadoria especial, no mesmo informativo, APEOESP também trazia uma avaliação positiva da decisão do Governo de negociar com as centrais sindicais a reforma da previdência. No Quadro 8, a seguir, podemos observar como o processo de negociação entre o Governo e centrais foi apresentado pela APEOESP como um avanço no debate sobre a reforma do sistema previdenciário brasileiro:

Quadro 8 - Resultado da reunião do Governo e centrais sindicais

	PROPOSTA INICIAL DO GOVERNO	RESULTADO DA NEGOCIAÇÃO
Aposentadoria Especial de Professores	Num primeiro momento, o Governo propunha o fim da aposentadoria especial de professores aos 30 anos (homens) e aos 25 (mulheres), passando a admitir posteriormente a manutenção da especial somente para os professores até a 4ª série e, por fim, para todo o primeiro grau, excluindo o segundo e o terceiro grau.	A posição final mantém a aposentadoria especial nos termos atuais para professores de 1º e 2º graus.
Aposentadoria Integral dos Servidores Públicos	O Governo propunha o fim da aposentadoria integral dos servidores públicos, estabelecendo os novos valores com base na média dos últimos 10 anos.	A posição final definiu a manutenção da aposentadoria integral desde que o servidor esteja no exercício do cargo por um prazo mínimo de 10 anos, e tenha completado 35 anos de contribuição (homens) ou 30 (mulheres).
Diferenças de Idade	O Governo propunha inicialmente o estabelecimento de limites iguais de idade ou tempo de serviço/contribuição para homens e mulheres.	A proposta final mantém a atual redução de 5 anos nestes limites para as mulheres.
Trabalhadores rurais	A proposta inicial do Governo retirava da CF [Constituição Federal] a atual definição sobre a Previdência dos trabalhadores rurais, o que poderia permitir o retorno desses ao benefício assistencial.	A posição final mantém praticamente inalterado o texto constitucional vigente, assegurando aos trabalhadores rurais um benefício de caráter previdenciário e contributivo.

Aposentadoria por tempo de serviço	O Governo propunha inicialmente o fim da Aposentadoria por tempo de Serviço e a instituição da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, aumentando o tempo para 40 anos (homens) e 35 anos (mulheres).	A posição final adotou o termo da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, deixando claro que a comprovação da efetiva contribuição do trabalhador se dará através da Carteira de Trabalho (como já ocorre) ou de outras formas de comprovação. Caso um empregador recolha as contribuições e as sonegue, caberá à Previdência Social as providências para a cobrança, sem prejuízo de acesso ao benefício por parte do trabalhador. Por outro lado, manteve-se o tempo de 35 anos para homens e de 30 anos para mulheres, como ocorre atualmente.
Teto de Benefícios	O Governo propunha inicialmente que o teto de benefícios fosse fixado em Lei Complementar, o que poderia permitir uma redução drástica destes valores (falava-se em 3 salários mínimos).	A posição final inclui no texto constitucional a definição de um teto de 10 salários mínimos.
Gestão	O Governo não aceitava nem mesmo que se falasse em gestão pública da Previdência, mantendo a sistemática vigente de que cabe ao Poder Executivo definir as políticas para o setor.	A posição final é no sentido de estabelecer que a Previdência terá uma gestão pública autônoma, com participação de empresários, ativos, inativos e do Governo.

Fonte: Jornal da APEOESP, 212, janeiro de 1996:8.

Assim, enquanto uma parcela expressiva dos sindicatos do setor público reagiu, negativamente, ao acordo proposto pelo Governo e centrais sindicais, a APEOESP, o maior sindicato filiado à CUT, no seu principal órgão de comunicação, considerou que as negociações haviam logrado um significativo avanço em relação à proposta original do Governo.

Neste caso, certamente, que a manutenção da aposentadoria especial para os professores de 1º e 2º graus estivesse entre os principais pontos do acordo, foi de fundamental importância para que as entidades representativas da categoria mais mobilizada no debate sobre a reforma da previdência, especialmente a APEOESP, apoiassem o processo de negociação entre Governo e centrais sindicais.

Durante o processo de negociação, que durou cerca de dois meses desde a primeira reunião das centrais com o Governo em 11.01.96 até a votação e derrota do substitutivo do deputado Euler Ribeiro no plenário da Câmara em 06.03.96, o sindicato dos professores paulistas procurou manter a categoria mobilizada para garantir que não houvesse recuo do Governo e de sua base parlamentar em relação à aposentadoria especial para os professores do 1.º e 2.º graus. Neste ponto, mereceu cuidado especial do sindicato uma alteração no substitutivo da reforma da previdência que restringia a aposentadoria especial aos professores com efetivo exercício da função, excluindo os especialistas em educação:

O relatório final apresenta uma modificação em relação ao texto anterior. O relatório do dia 8 de fevereiro dizia que estava assegurada a aposentadoria especial “após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco anos, à professora, por efetivo exercício da função do magistério, enquanto docente ou especialista em educação, na pré-escola ou no primeiro e segundo graus”.

Já o relatório do dia 13 de fevereiro, que será apreciado pelo Plenário, assegura a aposentadoria especial “após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco anos, à professora, por efetivo exercício da função de magistério na pré-escola ou no primeiro e segundo graus”. (Jornal da APEOESP, 213, fevereiro de 1996:3)

O jornal também registra que a primeira ameaça de rompimento do acordo entre Governo e centrais sindicais ocorreu quando as lideranças sindicais cutistas descobriram que a intenção do relator Euler Ribeiro era colocar a aposentadoria especial dos professores em disposição transitória:

Porém, qual não foi a surpresa quando percebeu-se que o relator Euler Ribeiro, um dia antes da apresentação do relatório em Plenário, no mês de fevereiro, pretendia colocar a aposentadoria especial em disposição transitória. Uma Lei Complementar regulamentaria este direito para o futuro. Desta maneira, era o início do fim da aposentadoria especial.

A CUT ameaçou abandonar as discussões, entendendo que o processo não estava sendo conduzido com seriedade e provocou novo recuo do Governo. O direito continua no texto permanente da Constituição. (Jornal da APEOESP, n.º 213, fevereiro de 1996:8)

A aposentadoria especial dos professores constituía matéria inegociável para a manutenção da Central nas negociações da reforma da previdência porque se tratava, entre outras coisas, da principal categoria do setor público a dar sustentação ao presidente da CUT nas negociações com o Governo; enquanto nos demais sindicatos de servidores prevalecia a apreensão sobre os resultados do acordo ou a oposição intransigente à permanência da Central nas negociações.²²

Por outro lado, a influência e a importância dos professores do Estado de São Paulo na negociação da reforma da previdência foram claramente expressas nas entrevistas concedidas ao jornal da Entidade pelo presidente da CUT, Vicentinho; e pelo então diretor executivo da Central e ex-presidente da APEOESP, João Felício. Felício acompanhou Vicentinho em “todas as negociações” da reforma da previdência, como informava o número 213 do Jornal da APEOESP, de fevereiro de 1996, e é apresentado como um dos principais articuladores da defesa da aposentadoria especial do magistério. Referindo-se à importância da manutenção da aposentadoria especial no texto permanente da Constituição, o diretor executivo da CUT confirmou a disposição da Central em romper com as negociações, caso o Governo colocasse a aposentadoria especial dos professores em Lei Complementar:

Em dado momento percebemos que o Governo não estava disposto a cumprir os acertos das reuniões. Os relatórios apresentados pelo deputado Euler Ribeiro não contemplavam alguns pontos já acertados. A CUT ameaçou se retirar da negociação caso o Governo insistisse em manter o nosso direito somente em Lei Complementar e não levasse a sério o processo de negociação sobre os direitos dos outros trabalhadores. (Jornal da APEOESP, 213, fevereiro de 1996:8)

Na mesma entrevista, o presidente da CUT, por sua vez, enfatizou a importância da mobilização dos professores em geral, e dos professores paulistas em particular, no processo de negociação da reforma da previdência:

22. A CUT também teve a incumbência de negociar mais três pontos de interesse dos professores: 1) uma nova redação do texto do relator que deixasse clara a extensão da aposentadoria especial para todo o quadro do magistério; 2) a aposentadoria com proventos integrais a todo funcionalismo público; e 3) a garantia de que todo reajuste para a categoria dos professores se estenda também aos professores aposentados (Jornal da APEOESP, n.º 213, fevereiro de 1996)

A mobilização e a pressão em Brasília são muito importantes neste processo. Uma das categorias que percebemos mais organizadas durante este processo era a dos professores, principalmente os da APEOESP, liderados pelo companheiro Roberto Felício, que esteve sempre presente em Brasília. Quero agradecer à APEOESP e aos professores que deram uma grande demonstração de que não são corporativos. Mesmo após verem garantidos os seus direitos, mantiveram-se em Brasília, com uma grande visão de solidariedade e muita maturidade. Considero também que foi fundamental a participação de João Felício que esteve comigo em todas as negociações com o Governo e deputados, defendendo os professores e todos os outros trabalhadores. Estão de parabéns todos da APEOESP. (Jornal da APEOESP, n.º 213, fevereiro de 1996:8)

Contudo, não era só a solidariedade de classe que mantinha os professores paulistas mobilizados durante o trâmite da emenda da previdência no Congresso. Na verdade, as lideranças sindicais do magistério paulista tinham plena convicção de que era necessário manter a categoria mobilizada para garantir a manutenção dos direitos previstos na Constituição de 1988.

Neste ponto, um dos fatos mais significativos que confirma o predomínio dos interesses específicos das categorias profissionais sobre a unidade dos sindicatos cutistas, inclusive do setor público, refere-se à manutenção da aposentadoria especial para os professores de 3º grau. Ocorre que, em dado momento do trâmite da emenda da previdência no congresso, a extensão da aposentadoria especial para os professores universitários passou a ameaçar a aposentadoria especial dos professores de 1º e 2º graus. Isto porque, após aprovado o destaque da oposição referente à extensão da aposentadoria especial ao 3º grau, o Governo ameaçou orientar sua bancada a votar pela supressão das aposentadorias especiais de todos os professores.

Diante desta nova ameaça à aposentadoria especial, a diretoria da APEOESP retomou, imediatamente, as caravanas a Brasília. Nos dias 8 e 15 de julho seguiram 7 ônibus, conduzindo 355 professores paulistas à Capital Federal, para garantir o direito da categoria à aposentadoria especial. Entretanto, o resultado desta pressão não foi a aposentadoria especial para todos os professores, mas sim um acordo entre o Governo e a oposição que retirou todos os Destaques de Votação em Separado (DVS), mantendo o texto tal como fora aprovado na Câmara em segundo turno, isto é, sem a garantia da aposentadoria especial para os professores universitários.²³

23. Como observam Limongi e Figueiredo, no processo de reforma constitucional “a estratégia por excelência da oposição é o DVS de partes do texto que imponham cortes imediatos de benefícios. A utilização do DVS multiplica o número de vezes em que os defensores da reforma devem enfrentar situações politicamente adversas” (1998:69).

O trecho a seguir, extraído do Editorial do Jornal da APEOESP n.º 218, de julho de 1996, apresenta uma síntese do processo de negociação entre a bancada governista e a oposição:

Embora o Governo já tivesse cedido quanto ao direito de aposentadoria especial para professores de pré-escola, primeiro e segundo graus, a aprovação de emenda proposta por alguns deputados, incluindo no mesmo artigo a extensão do direito aos professores universitários, fez com que surgissem rumores de que o Governo orientaria sua bancada para votar pela subtração da aposentadoria de todos os professores.

Combinada com outros fatores de natureza política, nossa pressão surtiu efeito. Às vésperas da votação do projeto, ocorrida no dia 17 de julho, Governo e oposição fizeram um acordo em torno da retirada de todos os Destaques de Votação em Separado (DVS), mantendo-se o texto tal qual aprovada anteriormente. Levado a plenário, o texto recebeu 318 votos a favor e 136 contra, pois os partidos de esquerda discordam de vários de seus pontos. (Jornal da APEOESP, 218, julho de 1996:3)

Sendo assim, o resultado da negociação entre a bancada governista e a oposição, apesar de ter sido considerado uma vitória da categoria pelo Jornal da APEOESP, ocorreu em detrimento dos professores do 3º grau, organizados na ANDES, sindicato também filiado à CUT, mas sem o mesmo poder de influência que a APEOESP e demais sindicatos de professores de 1.º e 2.º graus no interior do sindicalismo cutista.

A nosso ver, este episódio demonstra que no processo de reforma do Estado o setor público não constituía um bloco homogêneo, solidamente unido na defesa de interesses comuns. Ao contrário, no interior do próprio sindicalismo do setor público travava-se um intenso debate sobre o que deveria ser defendido de forma intransigente pela Central e o que poderia ser negociado. No caso específico da aposentadoria especial para os professores universitários, ainda que sob intenso protesto dos dirigentes sindicais desta categoria, a posição predominante era a de que este benefício poderia ser revisto.

Qual setor público?

Acreditamos que o episódio que envolveu o principal sindicato do setor público filiado à CUT, a APEOESP, e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior, a ANDES, demonstra a heterogeneidade e a complexidade de interesses que permeiam a prática sindical cutista no setor público. De fato, ainda que a proposta de reforma do Estado defendida pelo Governo motivasse uma coalizão dos servidores em defesa de seus

benefícios e vantagens específicas, na prática, no momento de negociar e apresentar propostas, não havia consenso entre as próprias lideranças sindicais do setor público, e as diferenças existentes emergiram.

Portanto, não se tratava apenas de diferenças entre os sindicalistas do setor público e privado, mas também, e principalmente, de divergências no interior do próprio sindicalismo do setor público cutista. Como vimos, mesmo no interior de um único ramo de atividade (educação), a unidade do sindicalismo do setor público era frágil: no momento em que a manutenção da aposentadoria especial dos professores do 3.º grau passou a ameaçar a aposentadoria dos professores de 1.º e 2.º graus, prevaleceu a defesa dos interesses específicos de cada categoria em detrimento da suposta unidade do setor público.

Evidentemente, não se trata de emitir qualquer juízo de valor sobre as razões que levaram os dirigentes da CUT a abrir mão da defesa da aposentaria especial para os professores do 3.º grau. No entanto, com este exemplo, nosso objetivo é demonstrar que, ao contrário do que normalmente se afirma, não havia uma oposição intransigente da Central em relação a todos os temas que envolvessem trabalhadores do setor público e, em alguns casos, a direção da CUT estava realmente disposta a negociar, ainda que sobre intenso protesto das categorias atingidas.

Ocorre que as condições de trabalho, a organização sindical, a capacidade de mobilização e o poder de influência dos vários segmentos do setor público representados pela CUT são muito diversos. Assim, ainda que todos estejam empregados no aparelho estatal, por exemplo, há significativas diferenças nas condições de trabalho de um professor ou profissional de saúde que atende a população na periferia de uma grande metrópole, em relação às condições de trabalho de um servidor público lotado em um ministério na Capital Federal.

Neste ponto, também é importante salientar que no sindicalismo cutista os principais sindicatos do setor público representam servidores que exercem suas atividades em áreas consideradas “finalísticas”, notadamente a saúde e a educação; enquanto os sindicatos que representam os trabalhadores que exercem suas atividades nas áreas consideradas de “suporte”, ainda que numerosos, parecem não contar com o mesmo poder de influência na direção da central.²⁴ A grande maioria dos servidores públicos que

24. As distinções entre as “áreas finalísticas” ou “áreas-fins” e “áreas de suporte” ou “áreas-meios” foram extraídas dos trabalhos de Guedes (1994) e Marconi (1997). Analisando o mercado de trabalho no setor público, ambos os autores concordam com a tese de que há excesso de servidores nas áreas de suporte e escassez de servidores nas áreas finalísticas. Sendo assim, o problema do setor público brasileiro, especialmente quando comparado a outras realidades nacionais, não se refere ao excesso de servidores público, mas sim à má

compõem a direção nacional da CUT eleita em 1997, por exemplo, exerce suas atividades nas áreas “fins”, notadamente na saúde e na educação (ver Quadro 2). Além disso, conforme demonstramos anteriormente (ver Tabela 11), entre os 17 maiores sindicatos do setor público filiados à CUT, 14 representam trabalhadores em educação; enquanto os outros três estão assim divididos: um de previdenciários; um de trabalhadores em saúde de São Paulo e um de servidores públicos municipais.

Mas além do peso quantitativo e qualitativo dos professores no interior do sindicalismo cutista, dadas as precárias condições de trabalho no magistério público brasileiro, para as lideranças sindicais cutistas que participaram das negociações com o Governo, a defesa da aposentadoria especial para os professores de 1º e 2º era muito mais justificável do que, por exemplo, a manutenção de benefícios e vantagens específicas para todos os servidores públicos, indistintamente.

Da mesma forma, dadas as distintas condições de trabalho e salariais dos professores universitários do setor público em relação aos professores do 1.º e 2.º grau, a manutenção da aposentadoria especial para os primeiros parecia menos justificável do que para os últimos, se partimos do pressuposto de que este “benefício específico” justifica-se pelas condições adversas enfrentadas pelos professores durante sua vida *laboral*. Com efeito, a avaliação das distintas condições de trabalho de um professor universitário e de um professor de primeiro e segundo grau constituiu um dos principais argumentos para que a direção da CUT, no processo de negociação da reforma da previdência, abrisse mão deste benefício para os professores do terceiro grau.²⁵

Com estas observações, mais uma vez queremos chamar atenção para a heterogeneidade e complexidade de interesses que permeiam o sindicalismo do setor público cutista, os quais justificam a nossa proposição de que a influência do sindicalismo do setor público na CUT não se manifesta como uma sólida aliança na defesa intransigente dos direitos, benefícios e/ou vantagens dos servidores públicos e empregados em empresas estatais; os quais, por sua vez, exerceriam um domínio absoluto sobre a Central. Muito pelo contrário, as lideranças sindicais do setor público não foram capazes de elaborar uma pauta de reivindicações que unificasse os trabalhadores do

distribuição destes trabalhadores no interior do aparelho estatal.

25. Esta posição foi confirmada em entrevista de pesquisa com um proeminente líder cutista, em 28 de junho de 1999: “Nós diferenciávamos o professor público universitário do professor de primeiro e segundo grau. É uma diferença muito grande, salarial, de condições de trabalho e assim por diante. É porque o professor universitário vai ser professor depois de uma certa idade, depois de formado... é outra realidade. Então, nós não tínhamos a mesma veemência”.

setor público no debate sobre a reforma do Estado. Com efeito, no caso da reforma do Estado, esta unidade manifestou-se apenas na defensiva, pois no momento de negociar e propor alternativas não havia acordo entre os sindicatos.

Assim, conforme observamos no início deste capítulo, a influência do sindicalismo do setor público na CUT é filtrada por fatores complexos como: o poder de mobilização sindical, a representatividade do sindicato (em número de sócios); tendência política que dirige a Entidade; e peso da Entidade nas instâncias deliberativas e organismos dirigentes da Central. Sob todas estas condições a APEOESP era (e ainda é) o sindicato do setor público que reunia as melhores condições para influir nas decisões políticas da Central em relação à reforma da previdência, na condição de categoria mais mobilizada no debate sobre as reformas; com maior número de sócios filiados; dirigida pela corrente majoritária na CUT; com forte presença nas instâncias deliberativas (congressos, plenárias, encontros etc.) e nos organismos dirigentes da CUT (direção nacional, estadual, regional etc.).

Sendo assim, afirmar que o sindicalismo do setor público foi o responsável pelo fracasso das negociações entre o Governo e as centrais sindicais significa não apenas menosprezar a heterogeneidade de interesses que permeiam a organização sindical no setor público, como também ignorar o papel desempenhado pelas lideranças sindicais de uma das categorias mais importantes do funcionalismo; que, tendo à frente o sindicato dos professores paulistas, posicionaram-se favoravelmente às negociações com o Governo.

Ocorre que dificilmente, em duas ou três reuniões entre o Governo e as centrais sindicais, se chegaria a um acordo razoável sobre mudanças de tal ordem, envolvendo interesses tão díspares no interior do próprio sindicalismo.²⁶ De fato, o que nos parece ter sido o principal obstáculo para as negociações não foram os interesses corporativos do setor público, mas sim as tradicionais dificuldades encontradas pelas elites políticas para lidar com “soluções concertadas” e aceitá-las no que diz respeito aos grandes problemas nacionais. Dificuldades que persistem ao longo da nossa incipiente história democrática, desde as malogradas tentativas de “entendimento nacional” no Governo de Sarney, reeditadas sem sucesso no Governo de

26. Neste caso vale lembrar que, no mesmo período, experiências de reformas da previdência ocorridas em outras realidades nacionais também implicaram um amplo e complexo processo de negociação entre centrais sindicais e governo, notadamente na França e na Itália. No caso francês, dada a pouca disposição do governo em negociar com os grupos de interesse e a grande resistência dos trabalhadores, especialmente do setor público, a reforma ficou paralisada por um bom tempo. Já na Itália, governos e centrais sindicais foram relativamente bem sucedidos na elaboração de uma proposta comum para a reforma do sistema previdenciário do país, segundo Locke e Baccaro (1997), até então um dos “mais complicados e inequitativos da Europa”.

Collor e novamente frustradas no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, neste último caso, diferentemente dos casos anteriores, não se tratava apenas de um “pacto” para garantir a governabilidade, mas sim da própria reforma do Estado e do estabelecimento de novos padrões de relacionamento do aparelho estatal com a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eu penso que o trabalhador tem mais identidade a partir de interesses imediatos e corporativos. Identidade entre trabalhadores, com a luta, combatividade e radicalidade construtiva da CUT nesse campo. Essa identidade é a principal e não um projeto de sociedade. Tem uma característica importante da CUT que é sua independência do trabalho partidário. Isso não quer dizer que os trabalhadores não tenham identidade partidária, mas, para participar da CUT isso não é fundamental. Há uma ênfase na autonomia da CUT com relação aos patrões, ao governo e aos partidos, inclusive os de esquerda. É claro que a maioria dos trabalhadores da CUT tem uma identidade maior pelos partidos de esquerda, em particular o PT. Mas não é o projeto socialista-democrático que une os trabalhadores na CUT, e nem a Central deve fazer qualquer restrição nesse campo [...] Em primeiro lugar, de alguns anos para cá a situação dos trabalhadores do setor público tem piorado muito com relação aos demais trabalhadores. É isso que traz uma certa radicalidade para o movimento e não a questão ideológica. Acredito que o que move a atuação sindical dos servidores é a questão corporativista mesmo; é um sentimento de trabalhador e identidade corporativa em sua maioria. Por isso, não concordo com a ideia de que o servidor público é mais socialista que o operário. (Depoimento de Mônica Valente concedido em fevereiro de 1996 a Arnaldo Nogueira [1996])

A declaração acima, concedida em fevereiro de 1996 por Mônica Valente, então secretária nacional de formação da CUT, e ex-presidente do Sindsaúde-SP, apontava para o centro das questões que envolviam a CUT no debate sobre a reforma da previdência, a saber: motivações ideológicas; interesses corporativos; padrões de relacionamento com a sociedade, o Estado e os partidos políticos. Parafraseando Parlemo (1998:137), deste depoimento depreende-se que: “As ideias e as instituições importam, mas também importam os interesses”, ou, mais do que isso, em certos momentos, mais importam os interesses do que as ideias.

Ao longo deste livro procuramos identificar como os interesses políticos e econômicos dos trabalhadores do setor público influenciam nas decisões políticas da CUT. Inicialmente demonstramos que a expansão do associativismo sindical no setor público é um fenômeno mundial, portanto, ao contrário do que transpareceu no debate político e sindical sobre a reforma do Estado brasileiro, não se trata de uma anomalia do sindicalismo cutista, o qual supostamente seria refém dos trabalhadores do setor público.

O fato é que no Brasil, assim como em todo o mundo, a expansão do associativismo no setor público colocou novos problemas para o movimento sindical a saber: a emergência de novas lideranças, novas táticas, novas estratégias; maior fragmentação dos trabalhadores; questionamentos dos modelos corporativos ou neocorporativos; disputa pela direção das organizações sindicais de cúpula. Por outro lado, não obstante o vigoroso crescimento, o sindicalismo do setor público enfrentou grandes desafios, notadamente as políticas de ajuste estrutural que colocaram em *xequê* os padrões tradicionais de relação de trabalho no setor público, bem como apontaram para a redução da esfera de atuação do aparelho estatal.

No caso particular do sindicalismo cutista, também identificamos uma fragilidade na estratégia de associação das reivindicações específicas e imediatas dos trabalhadores do setor público às demandas mais gerais da população e ao debate sobre a reforma do Estado. Ocorre que no interior do próprio sindicalismo cutista não havia consenso sobre a alternativa de reforma de Estado a ser proposta e defendida pelas entidades sindicais. Assim, a CUT e os sindicatos do setor público limitaram-se à defesa dos interesses específicos dos servidores e empregados em empresas estatais, sem apresentar à sociedade uma proposta alternativa para a crise política e fiscal do Estado, notadamente no que se refere à reforma administrativa e à gestão das empresas públicas.

Também verificamos que o peso quantitativo dos trabalhadores do setor público no sindicalismo cutista não se transforma automaticamente em peso qualitativo, isto é, em influência política. Na verdade, constatamos que as lideranças sindicais do setor público encontraram grandes dificuldades para unificar suas demandas e estratégias. Em larga medida esta dificuldade deve-se à própria heterogeneidade e à complexidade das relações de trabalho no setor público. Mas ela também esteve relacionada à pouca disposição do governo de Fernando Henrique Cardoso em negociar os rumos da reforma do Estado com as entidades representativas dos servidores públicos, fortalecendo a posição mais confrontacionista das correntes minoritárias na militância cutista, as quais ainda hoje apresentam uma significativa inserção no sindicalismo do setor público.

Além disso, há também problemas de ordem econômica e política mais complexos. Como observou Almeida, se na década de 1980 as organizações de interesses “foram saudadas como manifestações de vitalidade da sociedade civil”, no início da década de 1990, inversamente, “já eram vistas com desconfiança, como defensoras de benefícios particularistas, parceiras da inflação e obstáculos à modernização da economia” (1995: 171). Esta “visão” foi particularmente forte no caso das demandas dos trabalhadores do setor público, as quais foram identificadas com a defesa dos privilégios e da

ineficiência do aparelho estatal. Sendo assim, um dos grandes desafios das lideranças sindicais do setor público foi justamente legitimar suas reivindicações perante a sociedade. Ou seja, demonstrar que a defesa de interesses específicos dos servidores públicos e empregados em empresas estatais estava associada à melhoria dos serviços públicos. No entanto, a CUT não logrou pleno êxito na estratégia de associar as demandas específicas dos trabalhadores do setor público aos anseios mais gerais da população.

Contudo, a nosso ver, não foram os interesses corporativos do setor público que inviabilizaram o acordo da reforma da previdência, mas sim as tradicionais dificuldades enfrentadas pelas elites políticas do País para encontrar soluções concertadas para os problemas nacionais que envolvem interesses organizados. No caso da reforma da previdência, os sindicatos do setor público não estavam unificados em um bloco de resistência intransigente às negociações com o governo. Ao contrário, importantes sindicatos, como a APEOESP, manifestaram-se favoravelmente às negociações da reforma do sistema previdenciário. Dessa forma, devemos reconhecer que interesses corporativos tanto podem dificultar quanto motivar processos de negociação.

Igualmente sem sentido nos parece a crítica de que os sindicatos e as centrais sindicais, especialmente a CUT, teriam defendido apenas os interesses das categorias organizadas no debate sobre a reforma do Estado. Isto porque, independentemente do juízo de valor que se possa emitir sobre esta questão, tal perspectiva parece criticar as lideranças sindicais por fazerem justamente aquilo que devem fazer: defender, em primeiro lugar, os interesses de seus representados. Neste caso, retomando uma questão persistente no debate sobre as reformas estruturais, deveríamos nos perguntar: qual seria o futuro de um dirigente sindical que estivesse sempre disposto a aceitar perdas certas e imediatas em troca de benefícios incertos e difusos? Ou, para usar uma expressão em voga neste começo de milênio, qual seria o “Destino do Sindicalismo”?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T. DE. "Sindicalismo brasileiro e pacto social", *Novos Estudos Cebrap*, n.º 13, pp.14-28, outubro de 1985.
- _____. O significado do Sindicalismo na área pública: uma visão política. In: A. Nogueira (coord.). *Perfil das Entidades do Funcionalismo Público do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, 1993. pp.93-102.
- _____. Além do corporativismo: interesses organizados e democratização. In: Lourdes Sola e Leda Paulani (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995. pp.171-192.
- _____. *Crise Econômica e Interesses organizados*. São Paulo: EDUSP, 1996a.
- _____. "Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil", *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 39 (2), pp.213-234, 1996b.
- _____. "Sindicatos em tempos de reforma", *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, vol. 12 (1), pp.3-9, janeiro-março, 1998.
- AMAD COSTA, S. *A formação das centrais sindicais CUT e CONCLAT*. Relatório final para exame de qualificação, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1987.
- ANDRADE, M. de. [1946]. *São Paulo! Comoção de minha vida...* / seleta organizada por Telê Ancona Lopez, Tatiana Longo Figueiredo. – São Paulo: Ed. Unesp: Prefeitura Municipal: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 5.^a ed. São Paulo: Editora Cortez, 1998.
- AZEVEDO, C. B. *A estrela partida ao meio*: ambiguidades do pensamento petista. São Paulo: Entre Linhas, 1995.
- BEYNON, H. As práticas do trabalho em mutação. In: R. Antunes (org.). *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos*. 4.^a ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999. pp.9-38.
- BOITO JR, A. Reforma e persistência da estrutura sindical. In: *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BONELLI, M. G. *A classe média do "milagre" à recessão*. São Paulo: IDESP, 1989.
- BOSCHI, R. R. "A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977/1982", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1 (1), pp.30-42, 1986.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "O governo Collor e a modernidade em tempos incertos", *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n.º 29, pp.3-9, 1991.

- _____. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. *Crise econômica e reforma do Estado: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996a.
- _____. “Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, ano 47, n.º 1, pp.7-40, 1996b.
- CHEIBUB, Z. B. e LOCKE, R. M. “Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público”, *Cadernos ENAP*, n.º 18, pp.7-70, 1999.
- COELHO, V. S. P. “O poder executivo e a reforma da previdência social no Brasil”. 1998. mimeo.
- COMIN, A. A. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. In: B. OLIVEIRA *et al.* (orgs.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- COSTA, S. *Tendências e centrais sindicais: o movimento sindical brasileiro de 1978 a 1994*. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás, 1995.
- DINIZ, E. “Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente”, *Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n.º 45, pp.3-24, 1998.
- FISHLOW, A. F. Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise. In: A. Stepan (ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- FRANÇA, B. H. “Funcionário público: trabalhador como os outros?”, *Revista do serviço público*, Brasília, ano 45, vol. 118 (2), pp.199-211, 1994.
- FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessário à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- FREEMAN, R. B. e ICHNIOWSKI, C. (eds.). *When public sector workers unionize*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.
- GUEDES, C. Os trabalhadores no setor público brasileiro: prática sindical, conquistas e armadilhas – análise do período pós-1978. In: B. OLIVEIRA *et al.* (orgs.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994. pp.403-423.
- JÁCOME RODRIGUES, I. *Trabalhadores, sindicalismo e democracia: a trajetória da CUT*. Tese de doutoramento, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1993.
- JÁCOME RODRIGUES, I. *Sindicalismo e política: a trajetória da CUT*. São Paulo: Scritta, 1997.
- JÁCOME RODRIGUES, I. E RAMALHO, J. R. “Sindicalismo na Inglaterra e no Brasil: estratégias diante das novas formas de gestão da produção”, *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, vol. 12 (1), pp.142-153, 1998.

- JARD DA SILVA, S. *Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2007.
- JONHSTON, P. *Success while others fail: social movement unionism and the public workplace*. New York: ILR Press, 1994.
- KECK, M. E. *A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- LIMA, A. V. E SOARES, M. A. V. Instituto da aposentadoria estatutária no direito brasileiro. In: Aydete Vianna de Lima (org.). *Da aposentadoria e da acumulação de cargos e proventos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. pp. 44-66.
- LIMONGI, F. E FIGUEIREDO, A. C. “Reforma da previdência e instituições políticas”, *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n.º 51, pp.63-90, 1998.
- LIPSET, S. M. Sindicatos e estrutura social nos Estados Unidos. In: L. M. Rodrigues (org.). *Sindicalismo e Sociedade*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.
- LOCKE, R. M. E BACCARO, L. “Reforma do setor público e participação sindical: o caso do sistema italiano de pensão”, *Revista do Serviço Público*, ano 48 (2), pp.125-157, 1997.
- LORA, E. “Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se há reformado y cómo merdilo”, *Pensamiento Iberoamericano: revista de economía política*, Madrid, volumen extraordinario, 1998, pp.27-53, 1998.
- MARCONI, N. “Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado”, *Revista do Serviço Público*, ano 48 (1), março de 1997, pp.127-155.
- MARTINS RODRIGUES, L. *CUT: os militantes e a ideologia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990a.
- _____. *Partidos e Sindicatos*. São Paulo: Editora Ática, 1990b.
- _____. “A Sindicalização das Classes Médias”, *Folha de São Paulo*, 24 de maio, 1992a.
- _____. “A Crise do Sindicalismo no Primeiro Mundo”, *Folha de São Paulo*, 22 de março, 1992b.
- _____. “A modernização das relações do trabalho: a questão do corporativismo”, *Documentos, Debates, Estudos*, n.º 4, 1997.
- _____. “O declínio das taxas de sindicalização: a década de 80”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 13 (36), pp.41-66, 1998.
- _____. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- MARTINS RODRIGUES, L., CASTRO, M. S. P., SOCHACZESKI, S., JÁCOME RODRIGUES, I. *Retrato da CUT: delegados do III CONCURT, representação nas categorias*. São Paulo: Editora da Central Única dos Trabalhadores, 1991.

- MARTINS RODRIGUES, L. E CARDOSO, A. M. *Força Sindical: uma análise sócio-política*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- MARX, K. E ENGELS, F. *A ideologia alemã (Feuerbach)*. 5ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1986.
- MASCARENHAS, A. C. B. *Do interior do Estado: funcionários públicos e prática política*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1990.
- MCILROY, J. O inverno do sindicalismo. In: R. Antunes (org.). *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos*. 4ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- MELO, M. A. B. C. DE. “Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 36 (1), pp.119-163, 1993.
- _____. “A política da reforma do estado no Brasil”. 1998. Mimeo.
- _____. Reforma do estado e a democratização das políticas públicas. In: J. Zaverucha (org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Bagaço, 1998b. pp.233-265.
- MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MIAGUSKO, E. *Greve dos petroleiros de 1995: a construção democrática em questão*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2001.
- MILLS, C. W. *A nova classe média: white collar*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- MOURA, A. R. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. In: B. Lamounier (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1990. pp.37-59.
- MURILLO, M.V. “La adaptacion del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo económico: revista de ciencias sociales*. Buenos Aires, vol.37 (147), pp.419-445, 1997.
- NISBET, R. Public union and the decline of social trust. In: A. L. Chickering (ed.). *Public employee unions*. Lexington: Lexington Books, 1978.
- NOGUEIRA, A. J. F. M. *Trabalho e sindicalismo no Estado brasileiro: experiências e desafios*. Tese de doutoramento, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1996.
- _____. Emergência e crise do Novo Sindicalismo no setor público brasileiro. In: I. J. Rodrigues (org.). *O novo sindicalismo: vinte anos depois*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- NORONHA, E. *Greves na transição brasileira*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1992.
- _____. Greves e estratégias sindicais no Brasil. In: B. OLIVEIRA et al. (orgs.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.

- PALERMO, V. "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil", *Lua Nova*, São Paulo, n.º 45, pp.13-161, 1998.
- PESSOA, R. S. *Sindicalismo no setor público*. São Paulo: LTR, 1995.
- POCHMANN, M. "Os desafios do sindicalismo brasileiro neste final de século", *Revista de Sociologia e Política*, 10/11, Curitiba, UFPR, 1998, pp.139-152.
- POCHMANN, M., BARRETO, R. M. E MENDONÇA, S. E. A. "Ação sindical no Brasil: transformações e perspectivas", *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, vol. 12, n.º 1, pp.10-23, 1998.
- PZEWSKI, A. *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- _____. "Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n.º 32, ano 11, pp.18-38, 1996.
- RAMALHO, J. R. E SANTANA, M. A. "Tradição sindical e as mudanças econômicas dos anos 90: o caso dos metalúrgicos do Rio de Janeiro". Texto apresentado no IX Congresso Brasileiro de Sociologia, da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), 1999. mimeo.
- SANTANA, M. A. Política e história em disputa: o Novo Sindicalismo e a ideia da ruptura com o passado. In: I. J. Rodrigues (org.). *O novo sindicalismo: vinte anos depois*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- SENKO NETO, B. *APEOESP: luta sindical e qualidade de ensino*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de São Carlos, 1999.
- SINGER, P. *Economia Política do Trabalho*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- _____. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SOLA, L. Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. In: L. Sola (org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- STIEBER, J. *Public Employee Unionism: structure, growth, policy*. Washington, D.C: The Brookings Institution, 1973.
- TORRE, J. C. "o encaminhamento político das reformas", *Lua Nova*, São Paulo, n.º 37, pp.57-96, 1996.
- _____. *La política de las reformas económicas en América Latina*. Santiago: Cepal, 1997.
- TROY, L. *The new unionism in the new society: public sector unions in the redistributive state*. Fairfax, Virginia: George Mason University Press, 1994.
- VIANNA, L. W. "Atualizando uma bibliografia: Novo Sindicalismo, cidadania e fábrica", *BIB – Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, São Paulo, n.º 3, pp.212-237, 1984.

VISSER, J. The strength of Union Movements in Advanced Capitalist Democracies: social and organizational variations. In: M. Regini (ed.). *Future of labour movements*. London: SAGE Publications, 1994.

OUTRAS PUBLICAÇÕES

BRASIL. Ministério da Previdência. (1993). A previdência social e a revisão constitucional. Brasília, MPS/CEPAL.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1995). Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília, Câmara da Reforma do Estado.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. (1988). *Estatuto da CUT*. São Paulo, CUT.

_____. (1984). *I CONCLAT: resoluções*. São Paulo, CUT/CEDI.

_____. (1986). *II CONCLAT: resoluções*. São Paulo, CUT.

_____. (1988). *III CONCLAT: resoluções*. São Paulo, CUT.

_____. (1991). *IV CONCLAT: resoluções*. São Paulo, CUT.

_____. (1994). *V CONCLAT: resoluções*. São Paulo, CUT.

_____. (1995a). *Propostas da Central Única dos Trabalhadores: dignidade e cidadania para quem faz o país*. Brasília, CUT.

_____. (1995b). “Uma nova previdência social no Brasil”. São Paulo, CUT.

_____. (1996). *Perfil e opiniões dos delegados ao V CONCLAT*. São Paulo, CUT/CEBRAP.

_____. (1997a). *Perfil e opiniões dos delegados ao VI CONCLAT (1º Relatório)*. São Paulo, CUT/UNITRABALHO.

_____. (1997b). *VI CONCLAT: resoluções e registros*. São Paulo, CUT.

IBGE. (1995). *Anuário estatístico do Brasil*.

Partido dos Trabalhadores. (1997). *Linha direta*. São Paulo, setembro/outubro.

_____. (1998). *Resoluções de encontros e congressos: 1979-1998*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Boletim do DIEESE (várias edições)

Debate Sindical, ano 12, n.º 29, novembro/dezembro/janeiro 1998/99

Folha de São Paulo. Janeiro de 1995 a dezembro de 1999.

InformaCut. Março de 1995 a janeiro de 1998.

Jornal da CUT, ano II, n.º 1.

Jornal da APEOESP. Agosto de 1993 a dezembro de 1997.

Revista Exame (várias edições)

Revista Veja (várias edições)

SEADE. (1994). *Anuário estatístico do Estado de São Paulo*.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO
DE SÃO PAULO. (1999). “Manual do Professor”. *Agenda 99*. São Paulo,
APEOESP.

ENTREVISTAS DE PESQUISA

Abgail do Amaral Maduro – Diretora Executiva da APEOESP

Antônio Carlos Spis – Diretor Executivo da CUT

Everaldo Augusto da Silva – Presidente do Sindicato dos Bancários da Bahia

Francisco Machado – Secretário Geral do Sindsep-DF

João Felício – Secretário Geral da CUT

João Vaccari Neto – Vice-Presidente da CUT

Luiz Marinho – Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC

Sônia Maria Takeda – Presidente do SindSaúde

Vicente Paulo da Silva – Presidente da CUT

Wagner Gomes – Diretor Executivo da CUT